

**Maßnahmen der Zentralnotenbank
in der Bundesrepublik Deutschland
zur qualitativen Kreditlenkung**

Kurt Preissler

München 1960



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547415_0001

M a ß n a h m e n
d e r Z e n t r a l n o t e n b a n k
in der Bundesrepublik Deutschland
z u r q u a l i t a t i v e n K r e d i t l e n k u n g

Inaugural - Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen Staatswirtschaftlichen Fakultät
der Ludwig-Maximilians-Universität
zu München

vorgelegt von
K u r t P r e i s s l e r

1960

Referent: Professor Dr. Otto Hintner

Korreferent: Professor Dr. Bernhard Pfister

Tag der mündlichen Prüfung: 19. Juli 1961
(Schlussberatung)

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorbemerkung	1
1. Abschnitt: Grundvoraussetzungen der qualitativen Kreditkontrolle	1
1. Kapitel: Begriffsbestimmung	1
2. Kapitel: Stellung und Aufgabe der Notenbank in der sozialen Marktwirtschaft	8
1. Die marktwirtschaftliche Ordnung	8
2. Die Notenbank und die staatliche Wirtschaftspolitik	12
2. Abschnitt: Zeitlicher und regionaler Vergleich der qualitativen Kreditlenkung	24
3. Kapitel: Die Anfänge der qualitativen Kreditlenkung in Deutschland	24
4. Kapitel: Die qualitative Kreditkontrolle im Ausland	25
I. Europäische Länder	26
II. Außereuropäische Länder	29
3. Abschnitt: Wirtschaftliche und rechtliche Beurteilung der qualitativen Kreditlenkung	32
5. Kapitel: Die wirtschaftliche Beurteilung der qualitativen Kreditlenkung	32
I. Argumente für eine qualitative Kreditlenkung	32
1. Zulässigkeit der qualitativen Kreditlenkung auf Grund der Wirtschaftsordnung	32
2. Vertretbarkeit der qualitativen Kreditlenkung zur Aufgabenerfüllung der Notenbank	33
3. Die qualitative Kreditlenkung als Gegengewicht zum staatlichen Bereich	34

	Seite
4. Die Wirksamkeit der Notenbanktätigkeit	34
5. Unregelmäßigkeiten im Marktmechanismus	37
6. Sonstige Störungen	43
II. Einwände gegen eine qualitative Kreditlenkung	45
1. Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung	45
2. Allgemeine Unzulänglichkeiten der qualitativen Kreditlenkung	46
3. Unwirtschaftlichkeit	46
4. Kontrolle der Kreditverwendung	47
5. Konkurrenzproblem	47
III. Meinungen zur qualitativen Kreditkontrolle	48
6. Kapitel: Rechtliche Grundlagen	53
Vorbemerkung	53
I. Rechtsform und Wesen der Bundesbank	85
a) Privatrechtliche Theorie	56
b) Öffentlich-rechtliche Theorie	56
II. Die Aufgaben der Bundesbank	57
III. Charakter der Rechtsakte der Bundesbank	59
IV. Die Befugnisse der Bundesbank	60
V. Der Geschäftskreis der Bundesbank	65
Zusammenfassung	66
4. Abschnitt: Die Durchführung der qualitativen Kreditlenkung	68
7. Kapitel: Das währungspolitische Instrumentarium der Notenbank	68
Vorbemerkung	68
A. Eingriffe auf Grund privatwirtschaftlicher Beziehungen	72
AA. Mittel, die sich aus dem Kreditgeschäft der Notenbank ergeben	72
I. Einsatz der Instrumente gegenüber der Gesamtwirtschaft	73

	Seite
II. Einsatz der Instrumente	
gegenüber den Geschäftsbanken	77
1. Anforderungen an die Kredit-	
unterlagen	77
a) Wechselankauf	79
b) Wertpapierlombard	92
c) Ausgleichsforderungen	97
2. Ungesicherte Kredite	99
3. Absolute Kontingente	100
a) Rediskontkontingente	102
b) Lombardkontingente	106
4. Relative Kontingente	106
5. Spezielle Kreditzusagen	110
III. Einsatz der Instrumente gegenüber	
der öffentlichen Hand	112
IV. Einsatz der Instrumente gegenüber	
Privaten	113
AB. Mittel aus sonstiger liquiditätsbeein-	
flussender Tätigkeit	115
1. Offenmarktpolitik	115
2. Devisentermingeschäfte	117
3. Einlagenpolitik	119
4. Empfehlungen	120
B. Eingriffe aus hoheitlicher Gewalt	123
1. Mindestreserven	124
2. Eingriffe in das Kreditvolumen	
der Banken	130
3. Devisenkontrolle	134
4. Sonstige administrative Eingriffe	135
8. Kapitel: Ansatzpunkte	136
Vorbemerkung	136
1. Theoretische Überlegungen	137
2. Beispiele	161
9. Kapitel: Die Richtung der gewünschten	
Einwirkung	166

	Seite
1. Förderung des Außenhandels	166
2. Sonderbehandlung von Krediten aus dem Inland und aus dem Ausland	173
3. Sonderbehandlung von wirtschaftlichen und soziologischen Gruppen	175
4. Lenkung über die ökonomischen Funk- tionen der Kredite	177
5. Sonderbehandlung von Krediten zur Finanzierung bestimmter Güter	182
6. Lenkungsmaßnahmen nach regionalen Gesichtspunkten	182
7. Kapitalmarktförderung	183
Zusammenfassung und Ausblick	184

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

Bücher und Aufsätze

- Bendixen, F. Das Wesen des Geldes, 4. Aufl., München und Leipzig 1926.
- Bernard, K. Gedanken zur Kreditpolitik, in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Frankfurt, Nr. 18 vom 18.2.1957.
- Brehmer, E. Struktur und Funktionsweise des Geldmarktes in der deutschen Bundesrepublik seit 1948, Tübingen 1956.
- Bresciani-Turoni, C. Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948.
- Damm, J. Verzinsung der Mindestreserven? Frankfurt 1959.
- Ellis, H.S. Die Wiederentdeckung des Geldes, in: Vollbeschäftigung, Inflation und Planwirtschaft, Erlenbach-Zürich 1951.
- Fischer Die Mindestreservpolitik der Zentralbank, München 1949.
- Forstmann, A. Geld und Kredit, Bd. I und II, Göttingen 1952.
- Galbraith, J.K. Market Structure and Stabilisation Policy, in: The Review of Economics and Statistics, Vol. XXXIX, 1957.
- Gleske, L. Die Liquidität in der Kreditwirtschaft, Frankfurt.
- Gutenberg, E. Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. I, 2. Aufl. 1957.
- Hahn, L.A. Probleme staatlicher Konjunkturbeeinflussung, Frankfurt 1956.
- Heide, K. Erhöhung der Mindestreserven oder Sonder-Schatzwechsel, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt, Heft 15 vom 1.8.1960.
- Hellwig, H. Wachsende Vermachtung, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart, Nr. 52 vom 30.6.1951
- Höfermann, F. Geldmarkt und Geldmarktgeschäfte, Frankfurt 1959.
- Huber, E.R. Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bd. I, 2. Aufl., Tübingen 1953

- Linhardt, H. Kreditkontrolle, Essen 1954.
- Lipfert, H. Kurssicherung - ein Währungsinstrument, in: Handelsblatt, Düsseldorf, Nr. 70 vom 20.5.1959.
- Lutz, F. Das Grundproblem der Geldverfassung, Stuttgart 1936.
- Lutz, F. Weniger Teilzahlungskredit? Ein Mittel zur Regulierung der Hochkonjunktur, in: Handelsblatt, Düsseldorf, Nr. 77 vom 2.7.1956.
- Lutz, V. Old and New Instruments of Credit Control, in: Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bd. 1.
- Marbach, F. Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern.
- Mellinger Mit oder ohne Bankunterschrift, in: Süddeutsche Zeitung, München, Nr. 45 vom 24.2.1953.
- Möller, H. Institutionelle Veränderungen der Weltwährungssituation, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt, Heft 3 vom 1.2.1958.
- Müller-Armack Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Christ und die soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1955.
- Müller-Armack Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947.
- Obst-Hintner Geld-, Bank- und Börsenwesen, 34. Aufl. Stuttgart 1955.
- Pedersen, J. Credit Policy Reviewed, in: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 67, 1951.
- Pfister, B. Wirtschaftspolitische Entscheidung und wirtschaftspolitische Verantwortung, in: Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhard.
- Preiser, E. Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1960.
- Preiser, E. Die soziale Problematik der Marktwirtschaft, München 1951
- Prost Das Gesetz über die deutsche Bundesbank, in: Neue Juristische Wochenschrift, Frankfurt 1957, Heft 36.

- Ringleb, W. Gezielte Maßnahmen sind fehl am Platz, in: Die Zeit, Hamburg, Nr. 25 vom 21.6.1956.
- Ringleb, W. Offenmarktpolitik mit begrenzten Möglichkeiten, in: Der Volkswirt, Frankfurt, Nr. 41 vom 11.10.1957.
- Richebecher, K. Gewaltvoller Liquiditätsentzug, in: Der Volkswirt, Nr. 50 vom 17.12.1955.
- Ritschl, H. Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954.
- Rittershausen, H. Bankpolitik, Frankfurt 1956.
- Röpke, W. Die Bremsung der Hochkonjunktur, in: Creditreform, Neuß/Rhein, Nr. 5 vom Juli 1956.
- Schacht, H. Die Stabilisierung der Mark, Stuttgart 1926.
- Schubert, W. Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, in: Der Betriebsberater, Heft 24, vom 30.8.1957.
- Starke, O.E. Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und seine wichtigsten öffentlich-rechtlichen Probleme, in: Die öffentliche Verwaltung, Heft 22 vom September 1957.
- Stolper, W. Inflationsbekämpfung durch Konsumkreditkontrolle, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt, Heft 1 vom 1.1.1951.
- Stucken, R. Geld und Kredit, Tübingen 1957.
- Stucken, R. Deutsche Geld- und Kreditpolitik, Tübingen 1953.
- Theisinger-Löffelholz, Die Bank, Wiesbaden 1952, Bd. II.
- Thonholm, L.E. Voluntary Credit Restraint as a Measure against Inflation, in: Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bd. II.
- Veit, O. Die Verantwortung der Notenbank, in: Der Wert unseres Geldes, Frankfurt 1958.
- Veit, O. Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt 1957.
- Wessels, Th. Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft, in: Der Wettbewerb in der Grundstoffindustrie, Darmstadt.
- Willeke, F.U. Betrachtungen zur Unvollkommenheit des Kreditmarktes, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1955, Bd. 167.
- Zwoll, J.H. van Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik, Berlin 1954.

Zeitungen und Zeitschriften

Basler Nachrichten, Basel, Jahrgang 1956
Blick durch die Wirtschaft, Frankfurt, Jahrgang 1960
Börsenzeitung, Frankfurt, Jahrgang 1959
Der Volkswirt, Frankfurt, Jahrgang 1949 ff
Die Welt, Essen, Jahrgang 1954
Die Welt, Hamburg, Jahrgang 1951
Die Neue Zeitung, Frankfurter Ausgabe, Jahrgang 1953
Frankfurter Neue Presse, Frankfurt, Jahrgang 1951
Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt, Jahrgang 1952
und 1957
Handelsblatt, Düsseldorf, Jahrgang 1956, 1957 und 1959
Süddeutsche Zeitung, München, Jahrgang 1953 und 1960
Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt,
Jahrgänge 1948 - 1960

Sonstiges

Allgemeine Geschäftsbedingungen der Deutschen Bundesbank
Aktionsprogramm der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V., März 1958
Bank deutscher Länder bzw. Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Frankfurt, Jahrgang 1951 ff
Bernard, K., Ansprache am 2.7.1956 in Frankfurt, abgedruckt in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 73 vom 4.7.1956
Blessing, K., Betrachtungen zur deutschen Wirtschaftslage zum Jahresende, Vortrag, gehalten vor der Südwestfälischen Industrie- und Handelskammer zu Hagen am 19.12. 1958, abgedruckt in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Frankfurt, Nr. 117 vom 20.12. 1958
Drucksache Nr. 2781 des deutschen Bundestages vom 18.10.1956
= Amtliche Begründung zum Bundesbankgesetz
Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bde. I-IV
Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Bd. 20
Geschäftsberichte der Bank deutscher Länder bzw. der Deutschen Bundesbank für die Jahre 1948 - 1959

Könneker, W. Ansprache in Frankfurt am 27.1.1954, abgedruckt
in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 15
vom 5.2.1954

Mitteilungen der Bank deutscher Länder, Nr. 7001/51 vom
28.12.1950 und Nr. 7018/52 vom 19.1.1952

Monatsberichte der Bank deutscher Länder bzw. der Deutschen
Bundesbank seit Januar 1949

Müller-Löffelholz, Banklexikon, 2. Aufl., Wiesbaden 1959

Palyi und Quittner, Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-,
Bank- und Börsenwesen, Frankfurt 1957

Landeszentralbank von Bayern, Rundschreiben, verschiedene
Jahrgänge

Pressenotiz der Deutschen Bundesbank vom 12.10.1960 laut
Akteneinsicht

Rittershausen, H., Wirtschaft, Frankfurt 1958

Spindler-Becker-Starke, Kommentar zum Bundesbankgesetz,
2. Aufl., Stuttgart 1960

Verzeichnis der Abkürzungen

A. A.	=	anderer Ansicht
a. a. O.	=	am angegebenen Ort
Anm.	=	Anmerkung
Art.	=	Artikel
Aufl.	=	Auflage
Bd.	=	Band
BBankG	=	Bundesbankgesetz
BGHZ	=	Bundesgerichtshof in Zivilsachen
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
bzw.	=	beziehungsweise
GG	=	Grundgesetz
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
JZ	=	Juristenzeitung
NJW	=	Neue Juristische Wochenschrift
RGBL	=	Reichsgesetzblatt
Vgl.	=	vergleiche
VOBl	=	Verordnungsblatt
u. a.	=	unter anderem
z. B.	=	zum Beispiel

V o r b e m e r k u n g

Eine Untersuchung von "Maßnahmen der Notenbank zur qualitativen Lenkung von Krediten" kann sich nicht darauf beschränken, das Kernanliegen, das Instrumentale in Verbindung mit der Darstellung des in der Vergangenheit Geschehenen zu erörtern, sie muß vielmehr die ökonomische und politische Umwelt beleuchten, in der und aus der die Notenbank wirkt, um ihre Handlungen sachgemäß zu würdigen und Entwicklungsmöglichkeiten erkennen zu können. So ist die Arbeit schon von der Aufgabenstellung her in wesentlichen Teilen eine wirtschaftspolitische und verlangt eine Stellungnahme des Verfassers.

Obwohl der Versuch unternommen wird, sich streng an objektive Tatbestände zu halten, die Verschiedenheit der Meinungen aufzuspüren, darzustellen und ihre Motive zu erforschen, bleibt unvermeidlich der Rest irgendeiner Färbung, auch in einer wieder und wieder gefilterten kritischen Beurteilung, da die Quellen der Untersuchung fast ausschließlich parteiisch-politischen Charakter tragen.

1. A b s c h n i t t

Grundvoraussetzungen der qualitativen Kreditkontrolle

1. K a p i t e l

Begriffsbestimmung

In der neueren Zeit entwickelten die Notenbanken ihr Instrumentarium weiter und schufen auffällig vielfältige, neuartige Instrumente zum Vollzug ihrer Kreditpolitik. Wirtschaftliche Wandlungen, erweiterte Zielsetzungen und tiefere kredittheoretische Einsichten sind als Hauptursachen dafür anzusehen. Dieses vergrößerte Instrumentarium gestattet einen sehr differenzierten Einsatz und wirft gleichzeitig eine Reihe von Problemen in seiner Anwendung auf. Nachfolgend sollen davon einige Fragen unter dem Aspekt einer qualitativen Kreditlenkung der Notenbank in

der Bundesrepublik Deutschland untersucht werden.

In der Kreditpolitik der Notenbank mischen sich die Erfahrungen einer traditionsreichen Vergangenheit mit modernsten wissenschaftlichen Erkenntnissen. Aus diesen Wurzeln erwachsen die vielerlei Formen der Kreditlenkung der Zentralbank. Gleich bleibt jedoch immer in der vorhandenen marktwirtschaftlichen Grundordnung die Spannung in der Zwecksetzung von Zentralbank und Geschäftsbanken, die eine gemeinsame, übergeordnete Aufgabe der bestmöglichen Geld- und Kreditversorgung der Volkswirtschaft verbindet. "Zwischen der Zentralbank als Leiterin der nationalen Geld- und Kreditpolitik einerseits, dem wirtschaftlichen Ablauf, dessen Beeinflussung die Voraussetzung für eine prophylaktische Regelung des Umlaufs im Sinne der Realisierung des Prinzips der relativen Knappheit ist, andererseits, stehen die Mitgliedsbanken des volkswirtschaftlichen Geld- und Kreditsystems..."¹⁾

Deutlich heben sich in vieler Hinsicht die beiden Stufen des nationalen Geld- und Kreditsystems voneinander ab. Der unmittelbare Wirkungskreis der Zentralbank (Stufe I) umschließt Beziehungen zu den Geschäftsbanken und zur öffentlichen Hand. Die weitergehenden Kompetenzen, die der Zentralnotenbank eingeräumt sind, umgreifen Aufgabenbereiche, die außerhalb des Untersuchungsobjekts liegen. Von der Stufe II werden sämtliche Kreditbeziehungen zwischen dem Geschäftsbankensystem und seinem privaten und öffentlichen Kundenkreis umfaßt.

Beide Stufen des nationalen Geld- und Kreditsystems lösen die auf sie zukommenden Probleme in der spezifischen Art ihres Aufgabenbereichs. Ihrer Zweckbestimmung entsprechend richten die privatwirtschaftlich geleiteten Banken ihr Hauptaugenmerk auf ihre einzelwirtschaftliche Position.²⁾ Der öffentlich-rechtliche Charakter der Zentralbank, in Verbindung mit ihrer besonderen Zweckbestimmung, verpflichtet zu einer stets gesamtwirtschaftlich orientierten Handlungsweise in Stufe I.

1) Forstmann, A., Geld und Kredit, Göttingen 1952, Bd. II S. 690

2) Aus systematischen Gründen werden der Stufe II auch Institute zugerechnet, die öffentliche Aufgaben durchführen.

Da nun offensichtlich Einzel- und Gesamtinteressen keinesfalls immer übereinstimmen, sich gleichfalls gegenseitig beeinflussen, zeichnen sich zwei Zentren von Merkmalen ab, an denen sich die Politik der Zentralnotenbank zu orientieren hat. War eine derartige Spannung schon den Klassikern¹⁾ nicht entgangen, so wird sie wesentlich verstärkt durch die erweiterten Zielsetzungen staatlicher Wirtschaftspolitik. Das Entscheidungsproblem der Notenbank ist nun nicht nur darin zu erblicken, welchen Merkmalszentren sie sich mehr zuwendet - eine einseitige Orientierung ist nicht denkbar, da der Pol des einen Zentrums als "laissez-faire-kapitalistisch", der andere als "planwirtschaftlich" zu sehen ist -, sondern das Problem erstreckt sich zusätzlich auf die Art der Durchführung der Notenbankpolitik, die einen Mengen- oder einen Bonitätsaspekt in den Vordergrund rücken kann.

Dieser doppelten Blickrichtung folgend, lassen sich zwei Ansatzpunkte der Liquiditäts-, insbesondere der Kreditpolitik seitens der Notenbank voneinander abheben:

Das Prinzip der Bonität, d.h. der Zahlungsfähigkeit im weitesten Sinne, ist die tragende Säule, auf der die Kredithingabe seitens der Zentralbank ruht. Damit gibt die Bank ihrer Überzeugung Ausdruck, daß die Marktwirtschaft am besten funktioniert, wenn Eingriffe nicht-marktkonformer Art unterbleiben. Gleichzeitig findet sie sich in Übereinstimmung mit dem Marktverhalten des gewinnmaximierenden einzelnen Bankunternehmens. In dieser Hinsicht decken sich weitgehend die Anforderungen, die Zentralbank und Geschäftsbanken zur Vergabe ihrer Kredite stellen.

Als Dienerin der Gesamtwirtschaft werden der Zentralbank vom Staat Aufgaben zugewiesen, die sich nicht mit einer ausschließlich bonitätsorientierten Kreditpolitik lösen lassen, so daß andere Wertungen in den Vordergrund treten. Als Beweis für eine positive Einstellung des Zentralbanksystems in

1) Say, J.B., Traktat über Nationalökonomie, Paris 1803, S. 329, zitiert nach Bresciani-Turoni, C., Einführung in die Wirtschaftspolitik, Bern 1948, S. 32: "Die vorteilhafteste Anlage wird für den Kapitalisten diejenige sein, die ihm die größtmöglichen Gewinne abwirft, doch kann es sein, daß diese Kapitalanlage nicht die vorteilhafteste im Interesse der Gesellschaft ist."

der Bundesrepublik Deutschland und vieler Notenbanken in der ganzen Welt zu diesen Fragen werden eine Reihe von Beispielen im folgenden dienen.

Die Zentralbankpolitik in der Bundesrepublik Deutschland hat in aller Regel nicht auf Erwägungen über die Zahlungsfähigkeit verzichtet. Diese anderen Wertungen standen also nicht unabhängig neben dem Bonitätsgrundsatz, vielmehr bildete die Bonität eine Grundvoraussetzung für gezielte Kreditmaßnahmen; diese wurden gewissermaßen auf dem Bonitätsprinzip aufgebaut. Man muß annehmen, daß in der Mehrzahl der Fälle sich der Durchsetzung solcher vom erwerbswirtschaftlichen Prinzip abweichender Wertungen erheblicher Widerstand von seiten der Geschäftsbanken entgegenstellen wird.

Die Geld- und Kreditpolitik der Notenbank operiert im Spannungsfeld zwischen den beiden Merkmalzentren und hat dabei mehr oder minder intensiv Ziele zu verfolgen, die von den Rentabilitätsbestrebungen der Geschäftsbanken - die Anwendung anderer Wirtschaftsprinzipien in der Stufe II darf wegen Geringfügigkeit vernachlässigt werden - abweichen. Daß sich die Notenbank in ihrer Politik nicht nur auf die Kreditbegehren bezieht, die das Geschäftsbankensystem an sie richtet, sondern darüber weit hinausreichend den Liquiditätsstatus der Banken beeinflusst, versteht sich aus ihrer Aufgabe, die eine Kontrolle des gesamten Kreditvolumens im nationalen Geld- und Kreditsystem verlangt.

Im Vordergrund ihrer Tätigkeit muß zur Erreichung ihrer gesteckten Ziele die mengenmäßige Beeinflussung der ausgereichten Bankkredite stehen. Diese allgemeine quantitative Regulierung, die von den Banken lediglich als Veränderung ihrer Kreditkapazität empfunden wird, innerhalb derer sie nach freiem Ermessen und ohne spezielle Lenkungsabsicht der Notenbank entscheiden können, bildet gleichzeitig die Voraussetzung für die Durchsetzung von Prinzipien gegenüber den Geschäftsbanken, die von den privatwirtschaftlichen Interessen, der Kreditvergabe ausschließlich nach Rentabilitäts- und Sicherheits Gesichtspunkten abweichen. Es ist jedoch durchaus denkbar, daß in einigen Fällen gesamtwirtschaftliche, übergeordnete Prinzipien nicht im Widerspruch zu einzelwirtschaftlichen

Zielsetzungen stehen und somit keine gesonderten Zentralbankmaßnahmen erforderlich machen.

Je nach der zugrunde gelegten Zielsetzung und den gesetzten Anforderungen mißt man einem Kredit eine unterschiedliche Qualität zu. Das Adjektiv "qualitativ" wird dann angewandt, wenn eine Sache eine Eigenschaft besitzt, die als erwünscht angesehen wird. So spricht die Praxis der Kreditwirtschaft Krediten dann gute Qualität zu, wenn sie den privatwirtschaftlichen Interessen der Kreditgeber entsprechen. In gleicher Weise steht es einer andere Ziele verfolgenden Kreditpolitik zu, das Adjektiv "qualitativ" in ihrem Sinne zu gebrauchen. Für denselben Tatbestand findet die Vokabel "selektiv" Verwendung¹⁾.

Die Inhaltsweite einer begrifflichen Erfassung der "selektiven" oder "qualitativen" Kreditlenkung - etwas ungenau wird dafür auch das Wort "Kreditkontrolle" Verwendung finden - zeigen zwei Definitionen. Hahn²⁾ bezeichnet "qualitative Kreditkontrollen" als solche, die nach Gewerbszweigen differenzieren. Gleske³⁾ vertritt die Ansicht, daß den "materiellen Qualitätsansprüchen" an rediskontierbare Kreditpapiere "zumeist bestimmte Vorstellungen über die kreditpolitische Zulässigkeit und die volkswirtschaftliche Dringlichkeit der Kredite" zugrunde liege. Hierbei seien zwei Kriterien der Klassifizierung, das Kriterium der ökonomischen Funktion der Kredite und die Auswahl nach "Branchen, Gewerbszweigen oder Wirtschaftsstufen (konsumnah und konsumfern)" grundsätzlich denkbar, wobei man "die Aufstellung von Negativ- oder Positivlisten nach diesen Kriterien als selektive Kreditpolitik" bezeichne.

In sehr ähnlichem, aber weiteren Sinne als Gleske es tut, soll hier die "qualitative Kreditlenkung" umschrieben werden als die Summe aller Maßnahmen, die die Notenbank, gleich mit welchen Mitteln, gezieltauf abgrenz-

1) In den Vereinigten Staaten von Amerika wird vorwiegend der Ausdruck "selective control" verwendet, während in der übrigen Welt die Bezeichnung "qualitative Kontrolle" bevorzugt gebraucht wird.

2) Vgl. Hahn, L.A., Probleme staatlicher Konjunkturbeeinflussung, Frankfurt 1956, S. 19

3) Gleske, L., Die Liquidität in der Kreditwirtschaft, Frankfurt, S. 87

bare Bereiche zur Durchsetzung von Prinzipien anwendet, die nicht schon über die privatwirtschaftlichen Sicherheits- und Rentabilitätsgesichtspunkte erreicht werden können. Damit sind sowohl fördernde als auch einschränkende, expansive und restriktive Maßnahmen angesprochen¹⁾. Betroffen von dieser Beschreibung sind selbstverständlich nicht nur die Kredite der Geschäftsbanken, sondern ebenso die Kreditbeziehungen der Notenbank zur öffentlichen Hand. Während die Definition zufällige - gleichwohl beachtenswerte - Kreditlenkungswirkungen nicht einschließt, Fallen erkannte und gewollte Nebeneffekte allgemeiner, globaler Kreditpolitik sehr wohl unter den Begriff "qualitative Kreditlenkung".

Wie im folgenden deutlicher wird, umschließt dieser Begriff sowohl differenzierende Maßnahmen zur Unterstützung der quantitativen Kreditlenkung als auch der qualitativen Kreditlenkung im engeren Sinn. Bei der qualitativen Kreditlenkung im engeren Sinn handelt es sich im wesentlichen um die unterschiedliche Behandlung einzelner Wirtschaftsbereiche und -gruppen. Der Zusatz wird nachfolgend nicht verwendet, da er sich aus dem Zusammenhang jeweils von selbst versteht.

Ansetzen kann die Kreditpolitik mit quantitativen und qualitativen Mitteln. Erstrebt die Zentralbank ausschließlich eine mengenmäßige Beeinflussung des Kreditvolumens, dann knüpft sie keine Anforderungen an ihre Kreditvergabe, z.B. bezüglich der Kreditpolitik der Geschäftsbanken und setzt ihre Mittel nicht mit dem Ziel selektiver Wirkung ein. Als im Wesenskern quantitative Mittel sind die Mindestreserven- und die Offenmarktpolitik, die Diskontpolitik (nur solange sie ausschließlich mit Diskontratenänderungen arbeitet) anzusprechen. Dazu zählen auch administrative Auflagen der Zentralbank zur Beschränkung des Kreditvolumens, wenn sie den Geschäftsbanken nicht vorschreiben, an welchen Stellen und in welcher Höhe sie im Einzelfall Kredite reduzieren sollen.

Die qualitative Methode der Zentralbankpolitik erstrebt eine weitergehende Einflußnahme. Auf zwei Arten setzt sie ihren Hebel an. Entweder wendet sie ihre Mittel unterschiedlich auf einzelne Banken oder Bankengruppen an oder

1) Vg. Seite 70

sie versucht, davon unabhängig die Kreditauslese der Banken in ihrem Sinne zu steuern. In beiden Fällen treibt die Notenbank qualitative Kreditlenkung. Im ersten Fall ist dies wenig sichtbar, da formal die Kreditauslese der Banken unbeeinflusst bleibt. Tatsächlich werden jedoch die Banken bevorzugt, die in ihren Kreditentscheidungen oder ihrem Kundenkreis mit der Qualitätspolitik der Notenbank übereinstimmen. Bei gleicher Behandlung aller Kreditbanken gründet sich im anderen Fall eine qualitative Kreditpolitik der Notenbank auf Bedingungen, die sie insbesondere an ihre Kreditgeschäfte knüpft. Diese Bedingungen können allgemeiner Art sein¹⁾ oder sich auf individuelle Eigenschaften des Kreditnehmers der Geschäftsbank, auf einzelne Wirtschaftszweige oder die Verwendungszwecke von Krediten richten. Eine Kombination beider Prinzipien erhöht die Lenkungswirkung.

Die Intensität, mit der die qualitative Kreditkontrolle der Notenbank wirksam wird, ist an zwei Merkmalen abzulesen. Einmal daran, wie genau die Maßnahmen treffen bzw. wie weit die Wirkungen um das angestrebte Hauptziel streuen, d.h. unerwünschte Nebeneffekte erzielen, und zum anderen kommt die Quantität der beeinflussten Kreditmenge, der Grad der Vollkommenheit in der Erfassung des Zieles in Betracht. Je umfassender und genauer die Kreditmaßnahmen wirken, desto intensiver ist die qualitative Kreditlenkung zu nennen.

1) z.B. allgemeine Ankaufsbedingungen für Wechsel

2. K a p i t e l

Stellung und Aufgabe der Notenbank in der sozialen Marktwirtschaft

Das sachgemäße Verständnis der Zentralbankmaßnahmen setzt die Kenntnis der Ordnungsprinzipien und der strukturellen Gegebenheiten der Wirtschaft voraus, aus der und für die eine Notenbank tätig ist, da von daher die Währungspolitik ihre Ausrichtung erfährt und in ihren Auswirkungen in erheblichem Maße bestimmt wird.

1. Die marktwirtschaftliche Ordnung

Die von politischen Instanzen gesetzte, gegenwärtig vorherrschende Wirtschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland wird mit dem Begriff "soziale Marktwirtschaft" umschrieben.

Primär ist diese Ordnung eine marktwirtschaftliche.

"Im Grunde bringt der Terminus Marktwirtschaft nur zum Ausdruck, daß die Produktions- und Verteilungsprobleme durch das Zusammenreffen von Angebot und Nachfrage am Markt gelöst werden sollen"¹⁾. Dieses formalwirtschaftliche Prinzip, dessen Inhalt eine Wirtschaftsrechnung mit von ihr bestimmten Produktionsmitteleinsatz ist, läßt überaus viele Gestaltungsmöglichkeiten zu.

1) Wessels, Th., Die Grundprinzipien der Marktwirtschaft,
in: Der Wettbewerb in der Grundstoffindustrie,
Darmstadt, S. 14

Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen stehen somit nicht von vornherein im Widerspruch zur Marktwirtschaft. Interventionen¹⁾ können sich auf allgemeine Voraussetzungen der Wirtschaftstätigkeit beziehen, wie auf die Rechtsprechung, das Bevölkerungsniveau usw. oder sich der Veränderung besonderer Daten zuwenden, beispielsweise der Förderung der Landwirtschaft. Je nach der politischen Entscheidung entsprechen der Wirtschaftspolitik ausschließlich generelle Maßnahmen der Zentralbank oder es gelten auch spezielle Methoden als zulässig.

Die neoliberale Schule glaubt die Unzulänglichkeiten des marktwirtschaftlichen, besser: des "laissez-faire"-Prinzips durch das Wiedereinsetzen eines echten Wettbewerbs beseitigen zu können. Der Neoliberalismus ist "eigentlich Wettbewerb durch Marktordnung und nicht Ordnung des Wettbewerbs"²⁾. Die Wettbewerbsordnung soll so ausgestaltet sein, daß allein die Leistung den Ausschlag gibt. Für die Zentralbank kann diese Einschränkung Bedeutung gewinnen, wenn Bonität und Leistung der Wettbewerber um Kredit auseinanderfallen. Ihre spezifische Ausgestaltung erfährt die Wettbewerbsordnung in der sozialen Marktwirtschaft. In sich trägt das Instrument "Marktwirtschaft" Vorteile, die einer demokratischen Gesinnung vorzüglich entsprechen. Als soziologisches Organisationsmittel versachlicht, entspannt die Marktwirtschaft³⁾, da ihr Prinzip die Auflösung

1) "Als Staatsintervention bezeichnen wir jene Maßnahmen des Staates sowie von ihm beauftragter Verwaltungsstellen und Organisationen, welche in das freie Spiel der Marktkräfte, diese teilweise korrigierend, eingreifen und dadurch Produktion oder Verteilung oder beides zusammen verändern, die aber nicht von jenem Ausmaß und jener Grundsätzlichkeit sind, wie es notwendig wäre, um an die Stelle der privaten Unternehmerdisposition staatliche oder staatsbedingte, umfassende Planwirtschaft und an Stelle des Privateigentums grundsätzlich Kollektiveigentum zu setzen. Die bewußte, wiederholte Anwendung dieses wirtschaftspolitischen Mittels nennen wir Interventionismus". (Marbach, F., Zur Frage der wirtschaftlichen Staatsintervention, Bern, S. 37)

2) Müller-Armack, in: Der Christ und die soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1955, S. 79

3) Vg. ders. a.a.O. S. 92

wirtschaftlicher Übermacht ist. Damit wird auch ihr entscheidendes Merkmal, die strenge Ausrichtung auf den Konsum verständlich¹⁾. Die Marktwirtschaft als solche ist jedoch "sozial blind"²⁾. Die Basis der sozialen Marktwirtschaft bilden der Wettbewerb, die Geldwertstabilität und die Gerechtigkeit der Startbedingungen; ihr Ziel ist der Aufbau einer Gesellschaft wirklich freier Menschen durch Freiheit, Selbstverantwortung, Eigentum und Wohlstand³⁾. Da weder letztgültige Formulierungen, noch gar detaillierte Verhaltensregeln gegeben werden können, obliegt es der Zentralnotenbank, dem Geist der gewollten Ordnung nachzuspüren und ihm entsprechend die Entscheidungen zu fällen. Demzufolge wäre es in Ausnahmefällen als systementsprechend denkbar, wenn die Notenbank in ihrer Kreditpolitik eine "soziale" Ausrichtung vor eine wettbewerbsorientierte stellte. Auch für die Politik der Notenbank spielt die Tatsache eine Rolle, daß die Ziele der sozialen Marktwirtschaft innerhalb einer Verkehrswirtschaft verwirklicht werden sollen, in die sich ein an Beachtlichkeit zunehmender Komplex zentral geleiteter, nicht marktwirtschaftlich orientierter staatlicher Wirtschaftstätigkeit einlagert, so daß Ritschl⁴⁾ mit Recht von einer "dualistischen" Wirtschaft spricht. Dieses Problem wird nachfolgend ausführlich erörtert. Zuvor jedoch ist es zweckmäßig, einen Blick auf die Steuerungsorgane oder Ebenen⁵⁾ der Volkswirtschaft zu werfen, da diese einen weiteren für die Zentralbankpolitik bedeutsamen Komplex von allgemeinen Beziehungen darstellen, die den Wirtschaftsprozess der sozialen Marktwirtschaft beeinflussen. Nur eine dieser Ebenen, die im folgenden aufgeführt werden, ohne daß mit der Reihenfolge eine Wertung verbunden sein soll, bildet die Zentralnotenbank.

1) Müller-Armack, A., Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, Hamburg 1947, S. 71

2) Müller-Armack, A., Wirtschaftspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, in: Der Christ und die soziale Marktwirtschaft, Stuttgart 1955, S. 85

3) Vgl. Aktionsprogramm der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V., März 1958

4) Ritschl, H., Die Grundlagen der Wirtschaftsordnung, Tübingen 1954, S. 85

5) Vgl. Pfister, B., Wirtschaftspolitische Entscheidung und wirtschaftspolitische Verantwortung in Wirtschaftsfragen der freien Welt, Festgabe für Ludwig Erhart, S. 33 ff.

1) Die Haushalte

Da alles wirtschaftliche Handeln auf den Verbrauch ausgerichtet ist, sind in der Marktwirtschaft die Konsumenten Schlüsselfiguren im Wirtschaftsprozeß.

2) Die Betriebe

Sie sind die Orte der Leistungserstellung und Einkommenserzielung. Von ihren Entscheidungen hängen unmittelbar Investitionen, Konjunktur und Wachstum ab.

3) Die Verbände

Sie beeinflussen die Wirtschaftspolitik als Interessenvertreter in jeder nur möglichen Weise.

4) Die Kreditinstitute und das Bankensystem

Diese Stellen beurteilen die Kreditsuchenden nach Kreditwürdigkeit und Kreditfähigkeit. Menschen mit unterschiedlichen Einsichten bestimmen die Entwicklung, da es keinen unbedingt objektiven Maßstab für die Kreditvergabe gibt.

5) Die Behörden

Neben anderen stecken sie durch Gesetzesvorbereitungen und durch ihre dauernden Entscheidungen (Steuerbescheide, Kontingente und Zollfestsetzung, Subventionen usw.) den ökonomischen Rahmen ab.

6) Parteien, Volksvertretung und Regierung

Über diese wirtschaftspolitische Ebene wird noch an anderen Stellen die Rede sein.

7) Zentralnotenbank

"Mit Recht wird der Zentralnotenbank die höchste Ebene der Wirtschaftspolitik zugewiesen, weil von ihren Entschlüssen, zu welchen Bedingungen die von der Gesamtwirtschaft ständig nachgefragten Geldmengen zur Verfügung gestellt werden, tatsächlich der Stand der Preise, der Beschäftigung, der Erzeugung, der Lagerhaltung, der Einfuhr, der Ausfuhr, der Wechselkurse, der Kapitalbildung weitgehend abhängig ist." ¹⁾

1) Pfister a. a. O. S. 40

Neben diese innerwirtschaftlichen Träger wirtschaftspolitisch relevanter Entscheidungen tritt die mit freien wirtschaftlichen internationalen Verflechtungen zunehmende Bedeutung der Wirtschafts-, insbesondere der Währungspolitik anderer Staaten für die Politik der Zentralnotenbank.

Jede der sechs wirtschaftspolitischen Ebenen einschließlich der wirtschaftspolitischen Einflüsse des Auslandes vermögen einzeln oder zusammen die Politik der Zentralnotenbank zu unterstützen oder zu konterkarieren, was wiederum auf Intensität und Art der Notenbanktätigkeit zurückwirkt. In mehr oder weniger starkem Maße berühren Anregungen, Meinungen, Verhaltensweisen, aktive Handlungen oder Eingriffe wirtschaftlicher Gruppen die Kreditpolitik der Notenbank. Insbesondere der Einfluß der vielfältigen und zahlreichen Interessenvertretungen ist äußerst vielschichtig. Von der ausschließlichen Kommentierung währungspolitischer Maßnahmen bis zu der Macht, diese Maßnahmen erfolgreich zu gestalten, reichen die Beziehungen der Verbände zur Notenbank. Vor allem die Restriktionsperioden gaben Anlaß zu reger Verbandstätigkeit. Zustimmung und Ablehnung, von der Zentralbank berücksichtigte und unberücksichtigte Hinweise und Sonderwünsche wurden laut. Vielfache Unterstützung wurde der Bank zuteil, häufiger noch sah sie sich passivem oder gegenläufigem Verhalten ausgesetzt. Beispiele, so bezüglich der Lohnpolitik, finden sich im Text.

2. Die Notenbank und die staatliche Wirtschaftspolitik

Unter allen Beziehungen zwischen den wirtschaftspolitischen Ebenen sind für die Währungsstabilität diejenigen zwischen Regierung und Notenbank von fundamentaler Bedeutung. Schwerpunkte währungsmitverantwortlicher Entscheidungen der anderen Ebenen liegen weniger auf dem Gebiet einer grundlegenden Ausrichtung der Notenbankpolitik als in ihrer tatsächlichen Durchführung. Aus diesem Grunde soll zu Anfang der "Regierungsebene", welche die Grundlagen der Notenbankpolitik schafft und ihre wesentliche Zielrichtung in ganz besonderer Weise bestimmt, Aufmerksamkeit zukommen und erst im späteren, vorwiegend technischen

Fragen gewidmeten Teil der Untersuchung anderen Ebenen implicite oder explicite soweit Raum gegeben werden, als es sich zum Verständnis einer qualitativen Kreditlenkung als nötig erweist.

Es ist die Regierung unter Mitwirkung von Parlament und Parteien, die das Wirtschaftsprogramm "soziale Marktwirtschaft" gesetzt hat, Wirtschaftspolitik in diesem Sinne betreibt und der Notenbank eine eigenständige Funktion verleiht. Mit einer derartigen Institutionalisierung der Sorge um die Stabilität der Währung ist die Regierung keinesfalls entlassen aus der Verantwortung für die Sicherheit des Geldwertes, der so hervorragende Bedeutung zuerkannt wird, daß man davon spricht, Inflation sei ein "wirtschaftliches und soziales Verbrechen" ¹⁾.

1) Aktionsprogramm der Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft e.V., März 1958, S. 3

Eine autonome Notenbank gewährleistet nicht nur eine stetige, dauernde und konsequente Verfolgung dieses Grundanliegens der sozialen Marktwirtschaft, sondern schafft die Voraussetzung, daß eine Institution im Staate die Währungssicherung auch gegenüber einer zeitweilig andersgerichteten Wirtschaftspolitik der Regierung mahnend, anregend und ordnend unter Zuhilfenahme wirksamer eigener Mittel verfolgt.

Aus der Doppelgleisigkeit staatlicher Wirtschaftspolitik, die auf die lange Frist grundsätzliche Ziele wahrnimmt und daneben kurzfristige Tagespolitik betreibt, ergeben sich im monetär-kreditären Bereich zwangsläufig Spannungen, vor allem aber auch - auf die Dauer gesehen - Übereinstimmungen, die sich in gleichlaufenden Handlungen von Zentralnotenbank und Regierung zeigen. Unschwer lassen sich hieraus auch die unterstützenden administrativen Eingriffe¹⁾ sowie die mangelnde Koordination von Notenbank- und Regierungspolitik, die zur Folge hat, daß häufig nicht nur die Wirtschafts- und Finanzpolitik den Notenbankmaßnahmen nicht gleichgeordnet, sondern sogar gegenläufig ist, begreifen. Schon im Herbst 1955 appellierte die Bank an die Regierung: "Selbstverständlich wäre es aber nur zu begrüßen, wenn es die ... Dosierung der öffentlichen Investitionen gestattete, den Einsatz der unvermeidlich immer etwas global wirkenden kreditären Maßnahmen in möglichst engen Grenzen zu halten"²⁾. Diese Hinweise der Notenbank an die öffentliche Hand und an alle Bereiche der Wirtschaft sind bedeutungsvoll, da viele Situationen im Wirtschaftsablauf eine ausreichende Sicherung der Währung allein von der Notenbankebene aus unmöglich machen.

1) Beispielsweise Kürzung der Import-Lizenzen und Ausschreibung einer 50 %igen Bardepot-Gestellungspflicht für beantragte Einfuhrdevisen während der Restriktionsperiode 1950/51.

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder, September 1955, S. 11; siehe auch Jahresbericht der Bank deutscher Länder 1956, S. 3 und Jahresbericht der Bundesbank 1959 S. 2 und 6; Resolution des Zentralbankrates vom 20.11.1959, Börsenzeitung, Frankfurt/M., Nr. 232 v. 4.12.59 bzw. Presseauszüge der Bundesbank, Nr. 115 vom 19.12.59.

Seit ihrem Bestehen war die Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland unter Beachtung ihrer grundlegenden Zielsetzungen bemüht, der Aufgabe gerecht zu werden, die Wirtschaftspolitik des Staates zu unterstützen. Daß dies in vielen Fällen seiner Natur nach nur mit Hilfe einer qualitativen Kreditlenkung praktikabel war, zeigen die nachfolgenden Beispiele, in denen nur einige Linien dieser Politik nachgezeichnet werden können.

Im Gegensatz zur Kreditpolitik sehr vieler Zentralbanken in Ländern der ganzen Welt spielte nach dem Kriege im westlichen Teil Deutschlands die Niedrighaltung der Zinssätze mit dem Ziel, den Staatskredit insbesondere durch geringe Kreditkosten zu fördern, keine Rolle. Der staatlichen Wirtschaftspolitik wurde hingegen die Unterstützung der Notenbank durch Förderungsmaßnahmen zuteil, die unmittelbar den Wirtschaftsprozess berührten.

Im Sinne der staatlichen Agrarpolitik stellte die Bank deutscher Länder ab 30. April 1949 168,6 Millionen DM auf die Dauer von vier Monaten der Verwaltung für Finanzen zur Verfügung, um das Vereinigte Wirtschaftsgebiet in die Lage zu versetzen, die bizonale Getreidereserve noch zu den vor dem 1. Mai 1949 gültigen Preisen zu übernehmen. Weiterhin ließ der Zentralbankrat der Bank deutscher Länder auf Antrag des Zentralverbands Getreide zur Sicherung der Erntefinanzierung besondere Ausnahmen von der Kreditrestriktion des Jahres 1951 zu. Er erhöhte vorübergehend zusätzlich die für das Landwirtschaftsjahr 1952/53 bereits von 600 auf 700 Millionen DM aufgestockte Refinanzierungslinie für die Erntefinanzierung. Nach einem Beschluß des Zentralbankrates vom 31. März 1956 wurden Wechsel, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften begeben wurden, vom Zentralbanksystem nur rediskontiert, soweit es sich um Abschnitte handelte, die der Finanzierung des Erwerbs von landwirtschaftlichen Maschinen dienten. Zu dieser Regelung bemerkte die Bank deutscher Länder¹⁾: "Daß dem Bezug landwirtschaftlicher Maschinen ... nach wie vor eine gewisse Vorzugsstellung belassen wurde, liegt in der Linie der allgemeinen Wirtschaftspolitik, die gemäß den Bestimmungen des im Vorjahr erlassenen Landwirtschaftsgesetzes zur Zeit bemüht ist, durch spezielle Maßnahmen der besonderen Lage der Landwirtschaft Rechnung zu tragen ...".

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1956, S. 13 f.

Der Sozialpolitik der Regierung folgend, stellte die Bank deutscher Länder im Frühjahr 1952 im Vorfinanzierungsverfahren 200 Millionen DM für Vertriebene zur Verfügung.

Wie sehr die Bank in ihren Entscheidungen die allgemeine Wirtschaftspolitik des Staates beachtet, verdeutlicht die Stellungnahme der Zentralbank in ihrem Monatsbericht vom Mai 1957¹⁾, in dem sie sich gegen den Vorwurf verwahrt, mit der Einbeziehung der Spareinlagen in die Mindestreservenhaltung die mit den beiden Einkommenssteueränderungsgesetzen verfolgten spar- und wohnungsbaupolitischen Ziele zu durchkreuzen.

Eine Besonderheit stellten die großen Sonderprogramme der Zentralbank dar, mit Hilfe derer im Zusammenhang mit ERP-Gegenwertmitteln auf verschiedenen besonderen Gebieten der Kapitalmangel nach der Währungsreform überwunden werden sollte. Diese verschiedenartige Unterstützung bestimmter Bereiche bedeutete eine umfangreiche qualitative Kreditlenkung.

1. Programm:

Der erste Versuch einer solchen Lenkung im Einklang mit der Wirtschaftspolitik der Verwaltung der Vereinigten Wirtschaftsgebiete war eine begrenzte, erfolgreiche Vorfinanzierung - unter dieser Bezeichnung laufen längerfristige Kredite für bestimmte Wirtschaftsbereiche, die später abgelöst werden - für Investitionen des Kohlebergbaus, wobei die Zechen in Höhe von 21 Millionen DM Solawechsel ausgestellt haben, die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau per aval giriert worden waren.

2. Programm:

Im August 1949 wurde erstmalig ein anderer Weg der Vorfinanzierung beschritten. Der "Investitionsstoß" der öffentlichen Hand wurde wesentlich unterstützt durch spezielle Rediskont- und Lombardzusagen des Zentralbanksystems. Vor allem wurde die außergewöhnliche Refinanzierungshilfe an die Geldinstitute zur Gewährung langfristiger Export- und Investitions-

1) Vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1957, S. 6 und 7.

kredite der Banken im Vorgriff auf zukünftige Ersparnisbildung bedeutsam. Finanziert wurde durch vorübergehenden Ankauf von Ausgleichsforderungen. Im einzelnen waren für den Export 100 Millionen DM und für Investitionen 200 Millionen DM vorgesehen. Die Landeszentralbanken sollten für eine angemessene Verteilung auf die einzelnen Bankgruppen sorgen. Anfang März 1950 wurde diese Aktion beim Stand laut nachfolgender Tabelle ¹⁾ zugunsten eines dritten Programmes gestoppt, wobei bereits gegebene Kreditzusagen noch erfüllt wurden.

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Februar 1950, S. 9.

Refinanzierungshilfe des Zentralbanksystems
für längerfristige Investitions- und Export -
kredite

(auf Grund der Beschlüsse vom August 1949)
in Mill. DM

Stand Ende	Ankauf von Ausgleichsforderungen zum Zwecke	
	der Investitions- finanzierung (Höchstbetrag 200 Mill. DM)	der Export- finanzierung (Höchstbetrag 100 Mill. DM)
	ohne Rückkäufe	
1949		
November	8, 8	-
Dezember	59, 4	5, 0
1950		
Januar	89, 1	36, 0
Februar	111, 5	42, 9
	Bisherige Rückkäufe von Ausgleichsforderungen durch die Geldinstitute	
1950		
Februar	10, 9	2, 0

3. Programm:

Dabei handelte es sich um die Kredithilfe für das "Regierungsprogramm zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit". Zu dieser Hilfe war das Zentralbanksystem bereit, da unter den gegebenen wirtschaftlichen Verhältnissen eine solche Politik unbedenklich, "ja angesichts der allgemeinen Entwicklungsbedingungen der Konjunktur sogar unerläßlich" war¹⁾. Es waren sinkende Marktpreise, eine Abschwächung der starken Konsumneigung, eine teilweise Abnahme der Produktion und eine emporschnellende Arbeitslosenzahl zu beobachten. Dazu kam die bemerkenswerte Ausdehnung der landwirtschaftlichen Produktion. Weiter war in Betracht zu ziehen, daß die Kreditbereitschaft der Geschäftsbanken im Vergleich zum Vorjahr wesentlich geringer geworden war. Die Bank war davon überzeugt, daß ihre notwendige Kredithilfe auch in der Zukunft für den Geldwert ungefährlich sei, wenn die zur Verfügung gestellten Gelder Überbrückungscharakter trügen. Das Regierungsprogramm sah insbesondere eine Verstärkung der Investitionstätigkeit vor. Es gliederte sich in drei Teile:

Erstens sollte der Wohnungsbau erheblich ausgedehnt werden. Zweitens wurden Investitionen gefördert, die sich rasch auf dem Arbeitsmarkt auswirken konnten. Drittens sollten für die Exportwirtschaft Kredite verfügbar gemacht werden.

Der Finanzierungsplan der Bank deutscher Länder sah im einzelnen folgendes vor:

I. Wohnungsbauprogramm

1. Vorfinanzierung des in Aussicht gestellten Beitrages der Kapitalsammelstellen; die Zusage betrug 428 Millionen DM. Im Bedarfsfalle sollten die Landeszentralbanken diesen Stellen Ausgleichsforderungen abkaufen, die aus der laufenden Ersparnisbildung zurückerworben werden sollten.
2. Den Vorschuß für die erwarteten ECA-Mittel in Höhe von 250 Millionen DM stellte die Bank deutscher Länder der Kreditanstalt für Wiederaufbau in Form einer Kreditlinie zur Verfügung, von der bei weitem der größte Teil der westdeutschen Gegenwertmittel in den Verkehr geschleust wurde.

3. Der Münzprägengewinnvorschuß von 250 Millionen Dm wurde nicht in Anspruch genommen.

II. Übrige Maßnahmen gegen Arbeitslosigkeit

1. Die Kredite für Kleininvestitionen in Industrie und Handwerk (insgesamt 50 Millionen DM) liefen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau und wurden von der Industriekreditbank gewährt. Die Abwicklung geschah durch Wechsel, auf die das Zentralbanksystem eine Rediskontzusage gab. Die Konsolidierung war aus ECA-Mitteln oder aus dem Erlös von Schuldverschreibungen vorgesehen.
2. Das Schwerpunktprogramm sollte lohnintensive wirtschaftliche Unternehmen in den Hauptzuwanderungsgebieten¹⁾, in denen die Arbeitslosigkeit am größten war, berücksichtigen. Für die Rückzahlung des zugesagten Kredits von 300 Millionen DM war eine Bundesgarantie in Aussicht genommen.
3. Außerdem wurde der Bundesbahn eine Schatzwechseldiskontierungszusage bis zu 250 Millionen DM gegeben, die nur insoweit in Anspruch genommen wurde, als die von der Bundesbahn begebenen Schatzwechsel und Schatzanweisungen nicht auf dem Geldmarkt untergebracht werden konnten.

III. Exportindustrie

Die Exportinvestitionen von endgültig 110 Millionen DM wurden im Juni 1950 zum Arbeitsbeschaffungsprogramm hinzugefügt. Für längerfristige Exportgeschäfte wurden 400 Millionen DM unter Einschaltung der Kreditanstalt für Wiederaufbau zugesagt. Die guten Solawechsel der Exporteure erhielten eine Rediskontzusage des Zentralbanksystems.

Die Vorfinanzierungskreditprogramme von 1949 und 1950 können mit dem Jahre 1956 für endgültig abgeschlossen gelten, da nur noch dem Kassenkredit an die Kreditanstalt für Wiederaufbau nennenswerte Bedeutung zukam. Der Höchstbetrag, bis zu dem dieses Institut auf den

1) Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein

Kassenkredit der Bank deutscher Länder zurückgreifen konnte, betrug am 31. März 1957 72 Millionen DM, wurde jedoch nur in Teilbeträgen vorübergehend in Anspruch genommen.

4. Programm:

Aus Vereinfachungsgründen wurde in die Tabelle¹⁾ das Vierte Programm vom August 1951, die Vorfinanzierung der Investitionshilfe der gewerblichen Wirtschaft vom 9. April 1951 zur Beseitigung der Engpässe in den Grundstoffindustrien aufgenommen. Die Bank deutscher Länder gab einem Ersuchen der Bundesregierung insoweit nach, als sie wenigstens die am 31. Dezember 1951 und am 30. Juni 1952 fälligen Zins- und Tilgungsraten auf die über die Kreditanstalt für Wiederaufbau ausgeliehenen Gegenwertmittel des Bundes für die Zwecke der Investitionshilfe vorfinanzierte.

1) Vgl. Seite 23

Die Vorfinanzierung von Investitionsprogrammen durch
das Zentralbanksystem, in Mill. DM¹⁾

Tatsächliche Inanspruchnahme (Inanspruchnahme abzügl. Tilgung)	Stand				
	1949 31.Dez.	1950 31.Dez	1951 31.Dez.	1952 31.Dez.	1953 31.März
I. Vorfinanzierungsprogramm vom August 1949 ¹⁾ (Zusage 200)	66,3	147,7	98,6	32,0	20,3
II. Arbeitsbeschaffungs- und Wohnungsbauprogramm von Febr.-März 1950 insgesamt 1)2)	-	489,3	568,4	533,6	455,8
davon					
1) Schwerpunktprogramm (Zusage 300) ³⁾	-	157,6	173,5	257,0 ⁴⁾	256,8 ⁴⁾
2) Industrielle Kleininvestitionen (Zusage 50) ⁴⁾	-	50,0	50,0	50,0 ⁴⁾	50,0 ⁴⁾
3) Exportinvestitionen (Zusage 110) ⁵⁾		77,5	108,3	98,7	33,7
4) Vorfinanzierung von ECA-Mitteln für den Wohnungsbau (Zusage 165) ⁶⁾	-	87,2	82,6	62,6	62,5
5) Vorfinanzierung von Ausleihungen der Kapitalsammelstellen für den Wohnungsbau (Zusage 428)	-	117,0	154,0	65,3	52,8
III. Vorfinanzierung der Investitionshilfe (Zusage 106) ⁷⁾	-	-	38,7	-	
Insgesamt	66,3	637,0	705,7	565,6	476,1

1) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1952, S. 34

Fortsetzung der Tabelle (Anmerkungen)

-
- 1) Ohne Rediskontzusagen für Export-, Einlagerungs- und Schiffsbaukredite. -
 - 2) Ohne Sonderprogramm Bundesbahn (Rediskontzusage für Bundesbahn-Schatzwechsel bis zu DM 250 Mill.). -
 - 3) Zur Zeit DM 263 Mill.; vgl. Anm. 4. -
 - 4) Einschließlich der Mitte Dezember 1952 zur teilweisen bzw. völligen Ablösung der betreffenden Kreditlinien übernommenen DM 199,9 Mill. 5 1/2 % Schuldverschreibungen der Kreditanstalt für Wiederaufbau. -
 - 5) Nachträglich zum Arbeitsbeschaffungsprogramm hinzugefügt; betrug ursprünglich DM 100 Mill. und war vorübergehend auf DM 116 Mill. erhöht. -
 - 6) Stand per 31. März 1953 DM 62 Mill. -
 - 7) Inzwischen erloschen.
-

Neben der Unterstützung der staatlichen Wirtschaftspolitik hat die Notenbank als eigentliche Aufgabe die Sicherung der Stabilität der Währung. Im einzelnen sind hier die drei Hauptziele zu nennen, nämlich Stabilität des Preisniveaus, Erreichung eines hohen Beschäftigungsgrades und der Zahlungsbilanzausgleich sowie wirtschaftliches Wachstum, Konvertibilität und schließlich auch noch Zielsetzungen sozialer oder allgemein politischer Art¹⁾. Eine Erörterung der einzelnen Ziele und vor allem die Darstellung der häufig diskutierten Prioritätsprobleme würde den Rahmen sprengen.

Vermerkt soll jedoch werden, daß die Ansicht allgemeine Gültigkeit gewonnen hat, wonach "es die vornehmste Aufgabe der Notenbanken sei, für ein stabiles Preisniveau zu sorgen"²⁾. Allerdings wird angesichts der gegenwärtigen politischen Ordnung dieses Ziel sehr schnell bei aufkommender Arbeitslosigkeit in den Hintergrund treten. Daß nur die sogenannte konjunkturelle Arbeitslosigkeit³⁾ mit Erfolg bekämpft werden kann, sei nur am Rande bemerkt. Im Hinblick auf die Hauptfragestellung kann festgestellt werden, daß in vielen Fällen ein Ziel wirksamer oder mehrere Ziele konfliktloser erreicht werden, wenn die Notenbank ihre Mittel differenziert anwendet.

-
- 1) Selbst die drei hauptsächlichsten Zielsetzungen lassen sich nur in seltenen Fällen gleichzeitig verwirklichen.
 - 2) Palyi und Quittner, Enzyklopädisches Lexikon für das Geld-, Bank- und Börsenwesen, Frankfurt 1957, Bd. II S. 1218.
 - 3) Vgl. Preiser, E., Die Zukunft unserer Wirtschaftsordnung, Göttingen 1960, S. 76 ff.

2. A b s c h n i t t

Zeitlicher und regionaler Vergleich der qualitativen Kreditlenkung

3. K a p i t e l

Die Anfänge der qualitativen Kreditlenkung in Deutschland

Nach der jahrzehntelangen Friedensperiode regten sich 1914 die ersten Kräfte, die eine Nutzung der Geld- und Kreditpolitik der Notenbank für Staatszwecke erreichten. In späteren Jahren setzte sich die Tendenz zur Anwendung restriktiver und selektiver Methoden durch. Besonders wirtschaftliche Schockperioden lenkten den Blick über das klassische Instrumentarium der Zentralbank hinaus auf neue, unerprobte Methoden, die einige Fehler oder die teilweise Wirkungslosigkeit der traditionellen Mittel beheben sollten.

Nach der Stabilisierung der Mark im Jahre 1923 befriedigte die Reichsbank die Kreditwünsche der im Aufbau begriffenen Wirtschaft in der Weise, daß sie qualitative Gesichtspunkte beachtete, weil sie glaubte, damit die Sicherheit der Währung aufrecht erhalten zu können. Die Kredite sollten nur dem "legitimen Warenumsatz und der Produktion" zugute kommen¹⁾. Als jedoch trotz der Anweisung der Reichsbank Anfang März 1924 an die Provinzanstalten, zur Durchführung eines härteren Kurses in der Kreditgewährung auf die Firmen einzuwirken, vor Inanspruchnahme von Reichsbankkredit ihre Effekten- und Devisenbestände sowie übermäßige Lagerbestände abzubauen und weiterhin die Ansprüche der Landwirtschaft rigorosier zu behandeln²⁾, die Devisenkurse sich immer ungünstiger entwickelten und allgemeine Preissteigerungen auftraten, entschloß sich die Reichsbank zu einer Kreditrestriktion. Kein Kunde durfte sein zufällig am 7. April 1924 in Anspruch genommenes

1) Schacht, H., Die Stabilisierung der Mark, Stuttgart 1926, S. 116

2) Zur Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Produktion gab die Reichsbank in den ersten Monaten des Jahres 1924 insgesamt Kredite in Wechselform bis gegen 800 Mill. Mark.

Wechselkontingent zukünftig überschreiten, d.h. weitere Diskontierungen nahm die Bank nur in Höhe rückgezahlter bisher gegebener Kredite vor. Zur Milderung der volkswirtschaftlich schädlichen Folgen dieser zufalls-willkürlichen Maßnahme nahm die Reichsbank in den folgenden Wochen eine gewisse Umschichtung der Kreditverhältnisse durch genaue Prüfung der Kredite nach Verwendungszwecken vor. Die Anstalten der Reichsbank wurden angewiesen, die "hereinfließenden Beträge möglichst immer dahin zu leiten, wo von allgemeinen wirtschaftlichen Gesichtspunkten aus der größte Produktionseffekt zu erwarten war"¹⁾. Rückblickend meinte Schacht, es sei "geradezu erstaunlich, festzustellen, wie wenig Beschwerden über Nichtberücksichtigung von einzelnen Kreditsuchern an die Reichsbank gelangt sind, so daß die vorgebrachten allgemeinen und mehr theoretischen Betrachtungen über das System der Kreditrationierung durch die praktischen Erfahrungen nicht gestützt wurden"²⁾.

Nach Forstmann³⁾ führte eine weitere Kreditrestriktion zum "schwarzen Freitag" vom 13.5.1927.

Die Wechselkontingentierung vom Mai 1929 diente dazu, übermäßige Devisenankäufe zu verhindern. 1931 wurde die Devisenbewirtschaftung eingeführt⁴⁾.

Die weitere Entwicklung von Lenkungsmaßnahmen in Deutschland bietet wenig Instruktionsmaterial für die heutige Lage, da sie unter Gesichtspunkten staatlicher Lenkungswirtschaft mit dem Endziel der Stärkung der Rüstung betrieben wurde.

4. K a p i t e l

Die qualitative Kreditkontrolle im Ausland

Fast in allen Ländern der westlichen Welt wurde und wird in der einen oder anderen Form Kreditpolitik auch mit Hilfe qualitativer Methoden durchgeführt.

1) Schacht, H., a.a.O. S. 119

2) Schacht, H., a.a.O. Seite 119

3) Forstmann, A., Geld und Kredit, Göttingen 1952, Bd. II, S. 671

4) Vgl. Fortstmann, A., a.a.O. S. 672

Um nicht den Rahmen der Untersuchung über qualitative Kreditpolitik in der Bundesrepublik Deutschland zu sprengen, wird das überreiche Anschauungsmaterial aus der ganzen Welt nur insoweit dargeboten, als es einen Eindruck von der weltweiten Ausbreitung qualitativer Methoden gibt; weniger Wert kann deshalb auf eine umfassende, erschöpfende, tieferreichende Einzeldarstellung gelegt werden¹⁾.

I. Europäische Länder

1. Die b e l g i s c h e n Handelsbanken waren zeitweilig gehalten, öffentliche Titel nicht weiterzuveräußern und einen bestimmten Prozentsatz zukünftiger Einlagen in dieser Form anzulegen. Zur speziellen Lenkung wurden für einige Zwecke Vorzugsdiskontsätze gewährt.
2. In D ä n e m a r k war 1948 - 1950 eine Bestimmung in Kraft, auf Grund derer die Nationalbank Baudarlehen, die von den Privatbanken gewährt wurden, rediskontierte. Obwohl die Banken von dieser Möglichkeit keinen großen Gebrauch machten, bedeutete das Ende 1950 eine Einschränkung der Gewährung von Baudarlehen, da allein die Tatsache wichtig war, daß die Banken bei Bedarf liquide Mittel erhalten konnten.
3. Die f i n n i s c h e n Geschäftsbanken sind von der qualitativen Methode nicht überzeugt, doch folgen sie den Anweisungen der Zentralbank. Im übrigen setzt die Reichsbank Rediskontkontingente fest und treibt direkten Kundenverkehr. Anfang 1956 ließ sie sich ermächtigen, einen Rediskontzuschlag gegenüber ihrem üblichen Diskontsatz zu erheben, dessen Anwendung von ihrem Ermessen abhängt.

1) Die Grundlage der nachfolgenden Ausführungen bilden die Berichte über die Erste internationale Kreditkonferenz, Rom 1951, Bde. I - IV; gewisse Ergänzungen konnten auf Grund folgender Quellen vorgenommen werden:

Linhardt, Kreditkontrolle, Essen 1954;

Diskontpolitik im Jahre 1956, in: Basler Nachrichten, Nr. 552 vom 29. 12. 1956;

Möller, H., Institutionelle Veränderungen der Weltwährungssituation, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen,

Frankfurt/M., Heft 3 vom 1. 2. 1958.

Eine umfassende Übersicht neueren Datums über die Entwicklung qualitativer Lenkung in anderen Ländern ist nicht vorhanden, so daß im we-

4. Die Kreditkontrolle in F r a n k r e i c h wirkte sich dahingehend aus, daß die Banken aufgefordert wurden, einen bestimmten Prozentsatz ihrer zukünftigen Einlagen in Staatspapieren anzulegen. Es wurden Rediskontkontingente festgesetzt, jedoch gewisse Ausnahmen zugelassen und einige Wertpapiere z.B. über Offenmarktkäufe bevorzugt behandelt. Dazu sollten die Geschäftsbanken solche Kredite an Kunden kürzen oder kündigen, die nicht unmittelbar für die Gütererzeugung in Anspruch genommen wurden. Kredite für unproduktive Zwecke wurden verboten; so der Ankauf von Wertpapieren oder Grundbesitz.
5. Die Bank von G r i e c h e n l a n d schreibt in ihrem Geschäftsbericht von 1952, daß es notwendig sei, die Kreditpolitik auf die Grenzen einer streng wesentlichen Finanzierung zu beschränken, um die Aufbauausgaben fortzusetzen und zugleich die Kredite zu verknappen. Im Jahre 1956 bestand ein Vorzugsdiskontsatz, zu dem die Banken ihre Industriewechsel beim Noteninstitut rediskontieren konnten.
6. In G r o ß b r i t a n n i e n sind die Geschäftsbanken in der Auswahl der Kreditanträge zwar grundsätzlich frei, doch ergeben briefliche Empfehlungen des Schatzkanzlers, Kreditselektion betreffend, an den Gouverneur der Bank von England, der wiederum Weisungen an den Vorsitzenden der britischen Bankiersvereinigung gibt. So wurden beispielsweise Kredite für die Exportproduktion, die Produktion von Rohmaterialien, für wichtige Dienste und Industrien in Gebieten großer Arbeitslosigkeit bevorzugt, während Industrien, die Kriegsschäden und ähnliches aufzuweisen hatten, nur "wohlwollende Beurteilung" erfahren sollten. Einschränkungen in der Kreditversorgung wurden dem Handel und dem Teilzahlungskredit auferlegt. Keinerlei Berücksichtigung erfuhren die Kreditgesuche von finance companies, investment trusts, unit trusts, des Vergnügungsgewerbes und von Spekulanten jeder Art. Besonderes Interesse verdient ein Memorandum vom Jahre 1951, in dem zum Zwecke der Wiederaufrüstung Verteidigungsprojekten eine Priorität eingeräumt wurde.

7. Lediglich negative qualitative Kreditkontrolle wurde in I t a l i e n betrieben. Den Banken wurden Anlagen in Grundbesitz und Aktien verboten. Im August 1950 forderte das Interministerielle Komitee für das Kredit- und Sparwesen die Banken auf, alle Bevorschussungen auf Lager vorräte spekulativen Charakters auf das äußerste einzuschränken.
8. Im Jahre 1945 wurde in den N i e d e r l a n d e n die Gewährung von Bankkrediten geregelt. Neben der allgemeinen Aufforderung an die Banken, Kredite für unwesentliche Zwecke nicht zu berücksichtigen, wurden Effekten-, Spekulations- und Konsumkredite verboten. Genehmigungspflichtig waren Kredite über 50.000 fls an Handel und Industrie. Außer bezüglich der Effektenkredite bewirkte diese Maßnahme keine wesentliche Krediteinschränkung.
9. In Ö s t e r r e i c h gehörte zu den kreditbremsenden Maßnahmen von 1951 eine genaue Prüfung der Kredite dahingehend, ob sie wirtschaftlich gerechtfertigt waren. Vor allem sollten Hortungs- und Spekulationskredite unterbunden werden.
10. In S c h w e d e n gingen 1920 und 1931 erste Versuche mit qualitativer Kreditlenkung den Programmen freiwilliger Kreditbeschränkung von 1947 und 1950 voraus. Nach diesen sollten die Banken exportfördernde Kredite und solche Kredite, welche die Importgüternachfrage herabsetzten, bevorzugen. Vermeiden sollten sie Kredite für die Produktion nicht lebenswichtiger Güter, ebenso für die Erzeugung und den Handel außerhalb des üblichen Geschäftsbereichs eines Kreditnachsuchenden. Keine Bewilligung sollten Konsumenten- und Spekulationskredite erfahren. Diese freie Kreditrestriktion ist in der qualitativen Verteilung des Bankkredits in der von der Reichsbank gewünschten Richtung wirksam geworden¹⁾.

1) Vgl. Thonholm, L.E., Voluntary Credit Restraint as a Measure against Inflation, in: Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bd. II, S. 421

11. Zwischen der S c h w e i z e r Nationalbank und den Geschäftsbanken bestand 1951 ein gentleman's agreement, wonach sich die Banken zu Kreditbeschränkungen verpflichteten. Unter Berücksichtigung lokaler Umstände sollten z.B. für Geschäfts- und Wohnhäuser 70 %, für industrielle Bauten und Maschinen 50 % der Höhe des Kostenvoranschlages Kredite begeben werden. Im Frühjahr 1958 legte die Nationalbank den Banken nahe, auch weiterhin eine selektive, auf die Dringlichkeit der Mittelbedürfnisse ausgerichtete Kreditpraxis zu verfolgen und insbesondere der Spekulation gegenüber Zurückhaltung zu üben.
12. Da in S p a n i e n die Banknote überwiegendes Zahlungsmittel ist und die Banken nur auf Grund von Barreserven oder Kreditlinien bei der Bank von Spanien Kredite geben, kann die Zentralbank sicher sein, daß jede qualitative Kreditpolitik auch ohne strenge gesetzliche Regelungen ausgeführt wird. Seit 1942 ist es den Depositenbanken durch Gesetz verboten, Hypothekendarlehen ohne die vorherige Zustimmung des Finanzministeriums zu gewähren.

II. Außereuropäische Länder

1. Das frühere B e l g i s c h - K o n g o hatte im November 1956 den höheren Satz für Importwechsel weiter hinaufgesetzt, die Diskontrate für Exportwechsel aber unverändert gelassen.
2. Die Bank von C e y l o n kann Bedingungen bezüglich Zinssätzen und Verwendungszwecken von Krediten setzen, unter denen die Banken die Ausleihungen an ihre eigenen Kunden vorzunehmen haben.
3. C h i l e kennt 29 verschiedene Zinssätze der Notenbank.
4. In C o l u m b i e n werden besondere Rediskontzusagen und verschieden hohe Zinssätze je nach dem Ziel der Geschäfte angewendet. Privilegiert werden Kredite zur Förderung der Landwirtschaft und zur Stützung der Industrien in Krisenzeiten.

5. In E c u a d o r hat die Zentralbank die Ermächtigung, nach ihrem Ermessen und in völliger Freiheit hinsichtlich der Gewährung oder Verweigerung von Krediten zu entscheiden
6. Die Bank von I n d i e n erhielt im Artikel 21 der Banking Companies Act von 1949 weitgehende Vollmachten zur Kontrolle der Kreditgewährung von Geschäftsbanken. Sie darf gegenüber den Banken insgesamt oder auch gegenüber einer Bank speziell Warnungen aussprechen oder verbieten, sich an irgendwelchen Transaktionen zu beteiligen. Die Reserbebanc verfolgt das Ziel, die Kreditversorgung der industriellen Unternehmungen und der anderen Entwicklungsbetriebe zu sichern und die unerwünschte Ausweitung von Krediten für spekulative und nicht wichtige Vorhaben zu beschränken.
7. In I s r a e l wurden Richtlinien ausgegeben, um Kredite einzuschränken oder zu unterbinden, die die Produktion nicht fördern, jedoch den inflatorischen Druck möglicherweise vergrößern. Davon waren betroffen Kredite zum Erwerb oder der Beibehaltung von Effektenbeständen, Verbraucherkredite, Darlehen gegen Gold und gegen Waren, die der Spekulation dienten und Hausbaudarlehen, soweit die Häuser wieder verkauft werden sollten.
8. Im sehr zentralisierten j a p a n i s c h e n Kreditsystem betreibt die Zentralbank unmittelbar Regierungspolitik. Die starke liquiditätsmäßige Abhängigkeit der Geschäftsbanken von der Zentralbank ermöglicht eine durchwirkende Differenzierung der Zinssätze und Bevorzugung einzelner Kreditarten. Drei Dringlichkeitsklassen für Kredite wurden aufgestellt, von denen nur Klasse C eine quantitative Einschränkung zum Ziel hatte. Für jeden Kreditnehmer wurden Kreditlimits einzeln festgesetzt. Bis zu dieser Grenze wurde der Normalpreis berechnet, bei Überschreitung erwuchsen dem Kreditnehmer progressive Diskontkosten.

9. In M e x i k o wurden Kreditbedingungen für die Landwirtschaft und für industrielle Unternehmungen erleichtert.
10. N e u s e e l a n d besitzt Rediskontkontingente und wendet innerhalb und außerhalb der festgesetzten Kreditlimits verschiedene Zinssätze an.
11. P e r u verfügt über das Mittel der Rediskontkontingente zur freien Ausgestaltung.
12. Die qualitative Kreditkontrolle beschreitet in den
V e r e i n i g t e n S t a a t e n v o n A m e r i k a
zwei Wege; strenge gesetzliche Regelungen und freiwillige Vereinbarungen streben gleiche Ziele an.
1934 gab ein Gesetz dem Bundesreservesystem Vollmachten zur Regulierung bestimmter Wertpapiergeschäfte an organisierten Wertpapierbörsen. Die von den Kreditnehmern verlangten Einschüsse auf Effektenkäufe wurden zwischen 50 und 100 % festgesetzt.
Seit 1941 wurden immer wieder Konsumkredite beschränkt. Vorschriften über Anzahlungshöhe und Kreditlaufzeit beschränkten den Ankauf von Autos, dauerhafter und bestimmter nicht dauerhafter Konsumgüter.
Am 10.10.1950 wurde mit der sog. Regulation X die selektive Kontrolle auf den Hypothekarkredit ausgedehnt. Im sog. Voluntary Credit Restraint Program vom März 1951 schlossen sich in einer freiwilligen Vereinbarung die commercial banks, life insurance companies, investment bankers, mutual savings banks und die savings- and loan associations zum Zwecke der Einschränkung unwesentlicher Kredite zusammen. Als wesentlich galten unter anderem Kredite für Verteidigungszwecke, zur Verarbeitung und Verteilung von landwirtschaftlichen Produkten und anderen Stapelgütern und schließlich Betriebsmittelkredite in wichtigen Industriezweigen. Unerwünscht waren Kredite für die Mobilsierung von Gesellschafteranteilen, für den Kauf von bestehenden Industrieanlagen und für spekulative Geldanlagen in Grund und Boden und in Industrieunternehmen.

3. A b s c h n i t t

Wirtschaftliche und rechtliche Beurteilung der qualitativen Kreditlenkung

5. K a p i t e l

Die wirtschaftliche Beurteilung der qualitativen Kreditlenkung

Wie in Kapitel 4 und 5 dargelegt, wurde nicht nur in Deutschland, sondern auch in vielen anderen Ländern mit marktwirtschaftlichen Ordnungen in verschiedenartiger Weise, meist akuten Notständen folgend, mit qualitativer Kreditkontrolle experimentiert. Entweder sollten diese Kontrollen hauptsächlich als zusätzliches Mittel zur Liquiditätsbeschränkung dienen oder sie waren gedacht als eigenständiges Instrument zur Korrektur des marktwirtschaftlichen Ablaufs. In der Praxis sind diese beiden Funktionen untrennbar miteinander verbunden. Dies hat zur Folge, daß die qualitative Methode je nach dem verfolgten Hauptzweck eine verschiedenartige Beurteilung entsprechend der wirtschaftspolitischen Grundhaltung und der für zweckmäßig erachteten Maßnahmen erfährt. Um eine Stellungnahme auf Grund solcher einseitiger Voraussetzungen zu vermeiden, wird der Versuch unternommen, Argumente für und wider die qualitative Kreditlenkung ohne vorgegebene Zweckbestimmung gegenüberzustellen.

I. Argumente für eine qualitative Kreditlenkung

1. Zulässigkeit der qualitativen Kreditlenkung auf Grund der Wirtschaftsordnung

In Kapitel 2 wurde die soziale Marktwirtschaft als eine Ordnung beschrieben, in der gezielte kreditpolitische Maßnahmen zulässig sind, wenn sie der Aufrechterhaltung der leistungsgerechten Wettbewerbsordnung dienen.

In der Ausgestaltung dieser Wirtschaftsordnung finden sich zusätzliche Elemente, die eine Anwendung qualitativer Kreditlenkung rechtfertigen, wie die Nichtberücksichtigung der Währungsstabilität durch verschiedene Träger der Wirtschaftspolitik.

2. Vertretbarkeit der qualitativen Kreditlenkung zur Aufgabenerfüllung der Notenbank

Während die Wirtschaftsordnung Maßnahmen qualitativer Kreditlenkung lediglich als nicht systemfremd grundsätzlich ermöglicht, können die in Kapitel 2 aufgeführten Aufgaben der Notenbank eine gezielte Kreditpolitik notwendig machen. In der Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele ist dies nach einer häufig vertretenen Meinung¹⁾ in außergewöhnlichen Situationen der Fall, wenn etwa der Abbau von grosser Arbeitslosigkeit wichtiger ist als ein optimaler wirtschaftlicher Erfolg. Viel mehr noch haben qualitative Methoden Berechtigung, falls mehrere Zielsetzungen zu gleicher Zeit verwirklicht werden sollen, da das klassische Instrumentarium meistens zu global wirkt, um vielschichtigen, divergierenden Zielen in gleicher Weise dienlich sein zu können. Steht man beispielsweise vor der Aufgabe, ein Zahlungsbilanzdefizit aufholen zu wollen, ohne eine Minderung des Beschäftigungsgrades in Kauf zu nehmen, so läßt sich unter Wahrung binnen- und ausenwirtschaftlicher Freiheit die Stabilhaltung des Preisniveaus und der Wechselkurse nur mit Hilfe der gezielten monetären Lenkung, nicht mit der gewohnten Handhabung des Instrumentariums eine erfolgversprechende Kreditpolitik der Notenbank betreiben.

Bezieht man in den Kreis der Notenbankaufgaben auch noch die Unterstützung einzelner Maßnahmen der staatlichen Wirtschaftspolitik ein, so kann es keinem Zweifel unterliegen, daß die Notenbank in einigen Fällen auf die qualitative Kreditpolitik angewiesen ist, wenn sie die gesteckten Ziele in optimaler Weise realisieren will.

1) Vgl. Ringleb, W., "Gezielte Maßnahmen sind fehl am Platz", in: Die Zeit, Hamburg, Nr. 25 vom 21.6.1956

3. Die qualitative Kreditlenkung als Gegengewicht zum staatlichen Bereich

Die wirtschaftliche Tätigkeit des Staates liefert durch Art und Umfang ein besonderes Argument für Maßnahmen qualitativer Kreditpolitik.

Selbst der überzeugte Neoliberale Röpke sieht in einem Fall gezielte Maßnahmen der Kreditpolitik für zweckmäßig an, dann nämlich, wenn der Staat seinerseits durch gezielte Maßnahmen die Hochkonjunktur angefacht hat und Korrekturen notwendig sind.¹⁾ In der Tat sind gerade die Maßnahmen des öffentlichen Sektors der Wirtschaft, über den gegenwärtig etwa 40 % des Volkseinkommens laufen, geeignet, die Politik der Notenbank zu stören, da in ihm eigenständige Gesetze gelten, für die marktwirtschaftliche Regeln nahezu bedeutungslos sind.

Den währungspolitischen Ausgleich zur staatlichen Tätigkeit müssen zuweilen gezielte und weitreichende Maßnahmen der Notenbank im privaten Sektor bilden.

Neben seine fiskalische Ausdehnung tritt der hoheitliche Zwang, den der Staat auf die Wirtschaftstätigkeit ausübt.

"In Zeiten unmittelbarer staatlicher Lenkungswirtschaft fällt der Notenbank zwangsläufig die Aufgabe als Vollstreckerin des staatlichen Lenkungswillens zu. Je stärker der staatliche Zwang, um so universaler die Stellung der Notenbank in der Wirtschaft, um so abhängiger ist andererseits die Notenbank vom Staat"²⁾. Hierin ist ein weiterer Ansatzpunkt für qualitative Kreditlenkung zu sehen.

4. Die Wirksamkeit der Notenbanktätigkeit

Je weniger die Notenbank durch das Vordringen des Buchgeldes das gesamte aktive Geldvolumen unter direkter Kontrolle hat,

1) Vgl. Röpke, W., Die Bremsung der Hochkonjunktur, in: Creditreform, Neuß/Rhein, Nr. 5 vom Juli 1956

2) Könneker, W., Ansprache in Frankfurt/M. am 27. 1. 1954, abgedruckt in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 15 vom 5. 2. 1954, S. 1

desto mehr Verzerrungen unterliegen ihre Eingriffe. Sie gelangt daher von allgemeinen Steuerungsmitteln zu differenzierteren. Generelle Variationen in den Kreditbedingungen treffen in volkswirtschaftlich oft unerwünschter Weise die Einzelfälle ungleich, da sich die unzähligen individuellen Kreditbeziehungen in den verschiedenartigsten Kreditarten zwischen speziell strukturierten Kreditgebern und Kreditnehmern abwickeln. Demzufolge lenken undifferenzierte Notenbankmaßnahmen die Nachfrageströme nicht mit ausreichender Sicherheit in die geplante Richtung. Die Bank ist beispielsweise ohne Einfluß auf Entspargungsvorgänge. Sie kann lediglich auf dem Umweg über die Beschränkung des Konsumkredits versuchen, eine Kompensation dieser zusätzlichen Nachfrage zu erreichen.

Diese unerwünschten Wirkungen können durch das Verhalten der Geschäftsbanken noch verstärkt werden. Einzelne Bankengruppen bevorzugen einige Geschäftsarten oder wenden sich an bestimmte Kundenkreise. Insgesamt finden sich traditionsgebundene, starre Geschäftsregeln, die Maßnahmen der Notenbank häufig abschwächen. Die verschiedensten Notenbankmaßnahmen wirken sich auf die Kundenzinsen zum Teil nur gemildert aus.

Vertritt man nicht die Meinung, die Notenbank habe ausschließlich globale Handlungen vorzunehmen und die Korrektur daraus entspringender unerwünschter Nebenwirkungen anderen, nämlich staatlichen Instanzen zu überlassen, so folgt aus den Behinderungen der Notenbankpolitik, daß der qualitativen Kreditlenkung eigenständige und außerordentliche Bedeutung zukommt, wenn sie genauer und wirksamer den angestrebten Zweck erreicht als es die klassische Anwendung der Instrumente der Kreditpolitik vermag. Gegenüber den globalen Mitteln bedeutet es sicher einen wesentlichen Vorteil, Kreditpolitik so dosiert zu betreiben, daß entweder ein Ziel unter geringsten nachteiligen

Wirkungen auf die gesamte Wirtschaftstätigkeit erreicht oder ein sehr starker Effekt unter Inkaufnahme gewisser Behinderungen erzielt wird; z.B. kann es sich in einer Situation konjunktureller Überhitzung manchmal empfehlen, besonders auf die Engpaßsektoren einzuwirken.

Einer aktiven Währungspolitik entspricht es zudem, an den Ursachen, nicht an den Symptomen, also an den Zentren währungsgefährdender Entwicklungen anzusetzen. In der Tat versuchte die Notenbank tunlichst, Härten zu vermeiden, die nur dann auftreten würden, wenn man lokalisierbare Krisenherde mit allgemein wirkenden Mitteln bekämpfte. Nur bedingt sinnvoll wäre es beispielsweise, allgemein Produktionskredite und damit die reale Produktion zu reduzieren, wenn eine inflationäre Entwicklung von der Aufblähung des Konsumkredits ausgeht.

Eine derartige gezielte Kreditlenkung kann in sich Genauigkeit und tatsächliche Wirksamkeit vereinen, wobei wirtschaftlichen und sozialen Zielsetzungen und nicht zuletzt der Gerechtigkeitsidee besser gedient werden kann, als es selbst der geschickteste, aber nicht qualitativ lenkende Einsatz des klassischen Instrumentariums ermöglichen würde, da allein die qualitative Kreditkontrolle nötigenfalls sehr rigorose Eingriffe unter gleichzeitiger Schonung weiterer Bereiche der Wirtschaft zuläßt.

Andererseits soll nicht unter allen Umständen einer Differenzierung das Wort geredet werden; denn durch globale Maßnahmen können unter Umständen die notwendigen Strukturveränderungen in der Volkswirtschaft besser hervorgerufen werden als durch differenzierte Maßnahmen. Z.B. setzt die Erweiterung des Produktionsapparates in expansiven Bereichen voraus, daß in anderen Wirtschaftsbereichen noch ein Reservoir von Produktionsfaktoren zur Verfügung steht, die dann transferiert werden können.

5. Unregelmäßigkeiten im Marktmechanismus

Der Geld- und Kreditsektor der Wirtschaft weist außerordentliche Züge auf, die in ihrer Beurteilung Sondermaßstäbe verlangen.

Fundamentale Bedeutung hat die Erkenntnis, die Lutz¹⁾ das "Grundproblem der Geldverfassung" nennt, daß eine unlösbare Verkoppelung von Geldentstehung und Kreditgewährung besteht. So vorteilhaft es in der Regel sei, Kredit im Wettbewerb nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu gewähren, so sinnlos wäre die Schaffung von Geld nach denselben Grundsätzen, da es keine Produktionsfunktion des Geldes gibt und andere, übergeordnete Kriterien die Geld- und Kreditpolitik zu bestimmen haben. Unmittelbar leitet sich daraus eine gewisse - wenn auch noch nicht speziell zielende - Lenkungsnotwendigkeit der Notenbank ab.

Wie bei jedem Markt läßt sich auch auf dem Kreditmarkt seine marktwirtschaftliche Funktionsfähigkeit am Grad seiner Vollkommenheit²⁾ ablesen. Der Kreditmarkt ist tatsächlich ein recht unvollkommener Markt, da die einzelnen Kredite sehr inhomogen sind und Präferenzen vorliegen. Das äußere Zeichen für die Unvollkommenheit ist der Preis auf dem Kreditmarkt, der nicht als einziger frei beweglicher Regulator Angebot und Nachfrage hinreichend zu bestimmen vermag. Bei zinselastischer Kreditnachfrage kann die Gleichgewichtsmenge bei elastischem als auch bei vollkommen unelastischem Kreditangebot verändert werden. Keine Regulierung ist jedoch bei vollkommen unelastischer Kreditnachfrage möglich. In Annäherung ist dieser Fall recht häufig gegeben, da insbesondere die Nachfrage nach kurzfristigen Krediten wenig zinsreagibel

1) Vgl. Lutz, F., Das Grundproblem der Geldverfassung, Stuttgart 1936, S. 2 ff.

2) Vgl. die Aufzählung der Merkmale des vollkommenen Marktes bei Gutenberg, E., Grundlagen der Betriebswirtschaftslehre, Bd. I, 2. Aufl. 1957, S. 352

ist. Es liegt hiermit eine endogene Störung des Zinsmechanismus vor¹⁾. Ebenso wie bei exogenen Störungen, z.B. Fixierung des Zinsniveaus aus politischen Gründen, bedarf es zusätzlicher Regulierungen auf dem Kreditmarkt.

Im einzelnen lassen sich die Störungen anhand der Funktionen erkennen, die der Zins auf dem vollkommenen Markt erfüllt. In Anlehnung an Willeke²⁾ sind drei Zinsfunktionen zu unterscheiden:

a) Die Auslesefunktion

Wie jeder Preis soll der Zins Angebot und Nachfrage so regulieren, daß diejenigen Wettbewerber ausgeschaltet werden, die den sich bildenden Marktzins nicht zahlen und daß diejenigen zum Zuge kommen, die so leistungsfähig sind, zum Marktpreis in den Tauschverkehr eintreten können. Auf dem vollkommenen Markt verwirklicht somit der Zins den höchsten Grad von Objektivität. Da jedoch als Auslesemaßstab allein die einzelwirtschaftliche Rentabilität - eine unter vielen anderen denkbaren Wertsetzungen - gelten soll, handelt es sich um eine wertrelative Objektivität.

Zum anderen liegen der Kreditnachfrage Ertragserwartungen zugrunde, so daß die Objektivität der Zinsauslese nur ex ante mit Sicherheit gegeben ist; sie ist somit auch zeitlich relativiert, d.h. daß sich auch bei frei beweglichem Zinssatz beispielsweise Fehlinvestitionen nicht immer ausschließen lassen. Theoretische Ansätze zur qualitativen Kreditlenkung auf Grund der zeitlich und wertmäßig relativierten Objektivität ergeben sich schon beim vollkommenen Kreditmarkt.

Tatsächlich ist jedoch der Kreditmarkt aus vielerlei Gründen, für die stellvertretend zwei Beispiele stehen, höchst unvollkommen. Im Zuge der beträchtlichen Selbstfinanzierung fällt das

1) Vgl. Willeke, F.U., Betrachtungen zur Unvollkommenheit des Kreditmarktes, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Stuttgart 1955, Bd. 167, S. 252

2) Vgl. Willeke, a.a.O., S. 241 ff

Regulativ des Zinses weitgehend weg, da keine einheitlichen Kalkulationsgrundlagen für die verschiedenen Unternehmen vorhanden sind und die Notwendigkeit einer vergleichenden Rechnung von Zinsaufwand und zu erwartenden Erträgen geringer wird. Zinskosten sind gegenüber den Gesamtkosten regelmäßig unbedeutend, spielen also bei den Produktionsentscheidungen eines Industriebetriebes eine geringe Rolle¹⁾. Für die Banken ist bei der Entscheidung über Kreditvergaben in der Mehrzahl der Fälle weniger die hohe Ertragsanlage der Kreditnehmer wichtig, als deren Kreditwürdigkeit und Fähigkeit zur Sicherheitsleistung, sowie die jeweilige Liquiditätslage der Bank.

Der Zins übt die Funktion einer Vorauslese aus, die weitere ergänzende Maßnahmen verlangt, und zwar sowohl von den privatwirtschaftlich geleiteten Banken, die in ihrem Sinne qualitative Kreditauslese und quantitative Kreditbegrenzung betreiben, als auch von der Zentralnotenbank. Ist die natürliche Zinsauslese gestört, so fehlt den Geschäftsbanken jeder Anhaltspunkt oder auch der Zwang zur Kreditvergabe in volkswirtschaftlich befriedigender Weise. Nicht mehr die ertragreiche, erfolgversprechende Unternehmung, die "Pionierunternehmung" wird unbedingt bevorzugt, sondern Sicherheiten, persönliche Beziehungen, Unternehmensgröße etc. geben für die Versorgung mit Kredit den letzten Ausschlag.

Um nicht in Widerspruch zu ihren Aufgaben, etwa der Förderung eines stetigen, optimalen Wirtschaftswachstums zu geraten, kann die Notenbank die Selektionsfunktion des Zinses unterstützen. Eine brauchbare Lösung bietet die qualitative Kreditlenkung, wenn sie Prioritätssysteme aufstellt und zu realisieren sucht. Wann ein solcher Plan zur Wertung von Krediten "aktuell" (Eucken) werden soll, entscheidet die Notenbank gleichzeitig mit ihrer sonstigen Kreditpolitik.

1) Vgl. Veit, O., Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt/M. 1957, S. 34 f.

b) Die Ausgleichsfunktion des Zinses

Mit dem Begriff "Ausgleichsfunktion" soll zum Ausdruck gebracht werden, daß durch die Zinshöhe der mengenmäßige Ausgleich zwischen Kreditangebot und Kreditnachfrage bewirkt wird. Ob der Zins seine Ausgleichsfunktion erfüllt, hängt ganz allgemein auf der Nachfrageseite ab, inwieweit die Kreditnachfrager auf Zinsschwankungen reagieren, während auf der Seite des Angebots eine positive Korrelation zwischen der Höhe des Zinses und der Bereitwilligkeit der Banken zur Kreditvergabe nachzuweisen sein müßte. Diese Feststellungen lassen sich mit Hilfe der Kurvendarstellung unter Zugrundelegung verschiedenster Elastizitäten weiter präzisieren und zum Teil auch abändern. Die Erfahrung bestätigt, wie berechtigt Bedenken bezüglich der ausgleichenden Funktion des Zinses auf Grund der theoretischen Überlegungen sind. "Geht ... die Kreditnachfrage über die im Kreditbankensystem verfügbare Kreditmenge, die die Banken zusammengekommen zur Verfügung zu stellen gewillt sind, in größerem Umfang hinaus, so wird auch eine allgemeine Zinsfußerhöhung innerhalb des Kreditbankensystems die Kreditnachfrage in den meisten Fällen nicht so einzuschränken vermögen, daß ein Ausgleich zwischen der Kreditnachfrage, die noch bei dem - nun höher angesetzten - Zins auftritt, und der Bereitwilligkeit der Kreditbanken zur Kreditgewährung vollzogen wird ... Dies muß die Kreditbanken notwendigerweise dazu führen, andere Mittel der Marktregulierung einzusetzen ..."¹⁾

Zwar setzt die Notenbank einerseits durch ihre mengenmäßigen Beschränkungen eine Ursache für die Marktunvollkommenheit, jedoch ist sie andererseits wegen der von ihr weitgehend unbeeinflußbaren Einschränkung der Ausgleichsfunktion des Zinses zu quantitativen Maßnahmen gezwungen.

Mit der mengenmäßigen Beschränkung, dem Ersatz für die Ausgleichsfunktion des Zinses, wird vorzüglich das primäre Ziel, die

1) Willeke, a.a.O. S. 252

Regulierung des Kreditvolumens, erreicht. Allein, ohne qualitative Kontrollen angewendet, ist sie oft nicht wirksam genug. Die enge Verflochtenheit dieser beiden fundamental verschiedenen Methoden beweist die Praxis, in der quantitative Kontrolle oft zu qualitativer führt¹⁾.

Im übrigen lassen sich qualitative von quantitativen Methoden nie völlig voneinander scheiden. Wie die Anwendung qualitativer Methoden der Kreditlenkung letztlich auf eine quantitative Beeinflussung des Kreditvolumens zielt, trägt jede quantitative Maßnahme qualitative Elemente. Dieser Tatsache muß die Notenbankpolitik mit Qualitätsüberlegungen Rechnung tragen, damit die Wirkungen ihrer Maßnahmen nicht dem Zufall überlassen bleiben.

Angenommen, das Kreditvolumen in der Gesamtwirtschaft soll um 10 % durch Einwirkung der Notenbank auf die Geschäftsbanken reduziert werden. Will man lediglich die drei üblichen Mittel, die Diskont-, Offenmarkt- und Mindestreservenpolitik einsetzen, so geschieht dies in unterschiedlicher Dosierung. Einmal würde im wesentlichen nur der Diskontsatz erhöht²⁾, ein andermal stützte man sich auf die Heraufsetzung der Mindestreserven und benützte die anderen Instrumente nur am Rande. In beiden Fällen mag der quantitative Effekt einer 10 %igen Reduzierung des Kreditvolumens erzielt werden. Getroffen werden dabei jedoch sicher nicht dieselben Kreditnehmer in gleicher Schärfe. Während im einen Falle wechselintensive und zinsempfindliche Kreditnehmer von den Maßnahmen betroffen würden, schlänge die

1) Vgl. Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Band 1, S. 391

2) Nach der Erfahrung und der heutigen wissenschaftlichen Auffassung versagt die alleinige Anwendung der Diskontpolitik zur Beeinflussung des Kreditgefüges. Die psychologische Wirkung von Diskontänderungen ist weder in ihrer Intensität genau vorhersehbar, noch ist sicher, ob beispielsweise bei einer Diskonterhöhung die Kreditnachfrage zurückgeht. Es kann durchaus der Fall eintreten, daß die Kreditnachfrage daraufhin steigt. Bei ausreichender Elastizität der Kreditnachfrage in bezug auf den Zins ist jedoch die Diskontpolitik wirksam.

Mindestreservenerhöhung nicht unmittelbar auf die Zinshöhe durch und übertrüge die Kreditkürzung der Entscheidung der Banken.

c) Die Indikationsfunktion des Zinses

Diese dritte Funktion ist nicht notwendigerweise vom Zins zu erfüllen, läßt sich aber zusätzlich beobachten. Die Ansicht gewinnt immer mehr an Boden, daß Zinsänderungen der Zentralbank wie ein Signal wirken und aus psychologischen Gründen Reaktionen hervorrufen. Eine Zinserhöhung werde als Aufforderung an die Wirtschaft aufgefaßt, die Wirtschaftstätigkeit abzubremsen, während eine Zinssenkung eine Ermunterung zur Expansion darstelle. Davon abgesehen, daß vielerlei Gründe die Notenbank zu Zinsänderungen veranlassen können, können sich auch gerade die von der Notenbank nicht gewünschten Wirkungen ergeben.

Bei der Betrachtung der Wirksamkeit qualitativer Kreditkontrollen in der Vergangenheit ist es nicht verwunderlich - erinnert man sich an das Verhältnis der Zinsfunktionen zu den neuen Kreditsteuerungsmethoden - , daß die Gebiete, in denen es am leichtesten ist, gewisse Arten von Krediten zu lenken, auch diejenigen sind, bei denen eine Erhöhung des Zinssatzes die Kreditnachfrage erfolgreich beschränken kann¹⁾.

Der Konsumentenkredit wird hingegen ebenfalls ziemlich gut durch die qualitative Kontrolle erfaßt, obwohl er von Zinsänderungen nahezu nicht beeinflußbar ist. Als erfolgreich erwies sich unter anderem die Variation von Anzahlungshöhe und Kreditlaufzeit.²⁾

Zinselastische Kredite sind leichter zu steuern, während zinsunelastische eher die Anwendung qualitativer Kreditlenkung rechtfertigen als zinsreagible. Ob die qualitative Methode wirksam ist, kann

1) Vgl. Lutz, V., Old and New Instruments of Credit Control, in: Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bd. 1 S. 174

2) Vgl. Stolper, W., Inflationsbekämpfung durch Konsumkreditkontrolle, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Frankfurt/M., Heft 1 vom 1. 1. 1951, S. 29 f.

letztlich nur die Erfahrung und der Versuch mit verschiedenen Mitteln zeigen.

Von den endogenen Störungen behindert insbesondere die relativ starre Kreditnachfrage den Einsatz des Zinses als Steuerungsmittel. Selbst abnorm hohe Zinssätze können bei unelastischer Kreditnachfrage das Kreditvolumen nur ungenügend reduzieren. Wahrscheinlich wäre sogar der Beschränkungseffekt gesamtwirtschaftlich weniger bedeutsam als die zerstörenden Wirkungen im feinen Netz der Kreditbeziehungen. Möglicherweise treten die Kreditrestriktionen an unerwünschten Stellen auf.

Bedenklich scheint eine zu rigorose Handhabung der Zinspolitik, weil sich der Zins als Monopolpreis - Substitution von Kredit ist im Gegensatz zu fast allen anderen betriebsnotwendigen Mitteln unmöglich - der Kalkulation und Erfahrung des Kaufmanns entzieht, da er dem privatwirtschaftlich fernen Ziel, der Steuerung des Geldvolumens dient; Sachlagen, die sich daraus ergeben, sind von keiner Einzelwirtschaft vorhersehbar und können auch nicht in engen Zusammenhang mit ihrem Geschäfts- und damit Risikobereich gebracht werden. Außerdem besteht bei einem übermäßig hohen Zinsniveau die Gefahr, daß unlautere Praktiken zum Kreditbezug einreißen, Rentabilität oder Wirtschaftlichkeit, die ja eigentliches Kriterium der Kreditgewährung sein sollten, hintangestellt werden.

6. Sonstige Störungen

Es ist eine weitgehende Erstarrung im marktwirtschaftlichen Mechanismus festzustellen, die in vielen Fällen von Instanzen in der Wirtschaft hervorgerufen wird. Die gewerkschaftliche Lohnpolitik verhindert nicht nur jede Lohnentwicklung nach unten, sondern sie erzwingt auch einen ganz bestimmten Aufbau der Lohnskala von Industriegruppe zu Industriegruppe und innerhalb eines Betriebes nach Tätigkeiten. Schäden, die aus der Marktstarrheit, so der

mangelnden Beweglichkeit von Arbeit in Richtung produktiver Verwendung erwachsen, können möglicherweise neue Formen kreditpolitischer Tätigkeit abfangen.

Es ist nicht verwunderlich, daß die Wirtschaftspolitik in vielen Ländern sehr niedrige Zinssätze zur Stützung des Staatskredits festsetzte. Diese exogene Störung des Marktablaufs nahm man in Kauf mit der Argumentation, hohe Sätze reduzierten die Privatsnachfrage nach Krediten ohnedies nicht, während ein geringer Zinsfuß die Staatsausgaben verringere. Die Folge davon sind entsprechend härtere quantitative Beschränkungen des Kreditvolumens im privaten Sektor der Wirtschaft.

Gewisse Präferenzen entstehen durch die unterschiedliche Auswirkung des Zinses auf die Nachfrager. Nicht gedacht ist hierbei an Unterschiedlichkeiten, wie sie naturgemäß im Marktmechanismus auf Grund ungleicher Kredit- und Zinsabhängigkeiten auftreten. Mit Galbraith¹⁾ ist anzunehmen, daß sich auf dem Warenmarkt ein Teil des Marktes dem Modell vollkommener Konkurrenz nähert, während der andere Teil monopolistisch-oligopolistisch organisiert ist. Kreditpolitische Maßnahmen müssen auf den beiden Teilmärkten verschiedene Wirkungen haben, da der monopolistisch-oligopolistische Teilmarkt Zinserhöhungen besser durch Preiserhöhungen auffangen kann. Das bedeutet, daß die Zinsautomatik die Unternehmen auf dem monopolistisch-oligopolistischen Teilmarkt präferiert und die Unternehmer des vollkommenen Teils des Marktes als die am wenigsten kreditwürdigen erscheinen läßt. Diese Erkenntnis liefert der Kreditpolitik ein weiteres Argument, in ihren Maßnahmen nicht blind einem Mechanismus zu vertrauen, sondern die Wirklichkeit zu sehen und ihr entsprechend nötigenfalls zu qualitativen Maßnahmen zu greifen.

1) Vgl. Galbraith, J.K., Market Structure and Stabilisation Policy in: The Review of Economics and Statistics, 1957, Vol. XXXIX S. 124 ff.

II. Einwände gegen eine qualitative Kreditlenkung

Den Argumenten, die für die qualitative Kreditkontrolle sprechen, stehen eine ganze Reihe zum Teil schwerwiegender Einwände gegenüber. Die Kritik an der qualitativen Kreditkontrolle kann in doppelter Weise ansetzen, einmal an der Vertretbarkeit gegenüber den ordnungspolitischen Normen, zum anderen an der technischen Durchführbarkeit und dem effektivem Nutzen.

1. Gefährdung der marktwirtschaftlichen Ordnung

Nach einer Gruppe von ablehnenden Stimmen hat die Kreditpolitik qualitative Planungen als dem marktwirtschaftlichen System nicht adäquat abzulehnen und sich tunlichst auf allgemeinere Veränderungen der Kreditbedingungen zu beschränken, um die Eigenverantwortlichkeit des Geschäftsbankensystems nicht zu unterhöhlen. Dies geschieht in der Überzeugung, daß die Zentralpolitik zu starr ist, um den marktwirtschaftlichen Anforderungen gerecht zu werden und daß die wirtschaftliche Freiheit durch notwendigerweise häufig als Willkür empfundene Notenbankmaßnahmen zugunsten administrativer Eingriffe beschnitten würde. Ganz gleich, ob die qualitative Kreditkontrolle schon im Ansatz als marktinkonform verworfen wird oder erst der mißbräuchlichen Anwendung wegen, es wird als gefährlich, sogar als "versucherischer Gedanke"¹⁾ empfunden, mit gezielter Kreditpolitik planwirtschaftliche Elemente in die Marktwirtschaft hereinzunehmen, da sie schließlich unterhöhlt, verzerrt und zerstört werde von Akten der Willkür, Ungerechtigkeit und Starrheit. Eine besondere Wendung in der Argumentation weist darauf hin, daß dirigistische Kreditpolitik nur einzelnen Interessenten diene, und zwar zu Lasten einer anderen Gruppe oder der Allgemeinheit²⁾.

1) Röpke, W., Die Bremsung der Hochkonjunktur, in: Creditreform, Neuß/Rhein, Nr. 5 vom Juli 1956

2) Bernard, K., Gedanken zur Kreditpolitik, abgedruckt in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Frankfurt/M. Nr. 18 vom 18.2.1957, S. 2

Wenn auch das privatwirtschaftliche Kreditbankensystem zuweilen eine optimale Kreditverteilung nicht erreicht, so ist auf die Dauer eine bessere Verteilung über Zentralinstanzen noch fraglicher. Somit wird sich eine qualitative Kreditlenkung in der Regel auf die Behebung kurzfristiger Störungen beschränken, wenn sie überhaupt als Lenkungsprinzip Anerkennung findet.

2. Allgemeine Unzulänglichkeiten der qualitativen Kreditlenkung

Zwei verschiedenartige Unzulänglichkeiten allgemeiner Natur ermahnen zu einer sehr vorsichtigen Handhabung der qualitativen Methode zur Kreditlenkung

Sobald gezielte Maßnahmen zu sehr in den natürlichen konjunkturellen Ablauf, der auf die einzelnen Bereiche der Industrie zeitlich und an Intensität sehr ungleich zukommt, eingreifen, lassen sich Verzerrungen, schädliche Entwicklungen, beispielsweise auf Grund von Fehlinvestitionen, kaum vermeiden, die Selbstreinigung zögert sich hinaus, was später doch zu erheblichen Störungen führen muß. Damit ist Sinn und Wirksamkeit der Maßnahmen in Frage gestellt.

Die andere große Gefahr, die in der qualitativen Kreditkontrolle lauert, betrifft das kreditpolitische Instrumentarium selbst. Sehr leicht büßen die Mittel der Notenbank ihre gewohnte Wirkung ein, wenn etwa die qualitative Kreditkontrolle zu viele Bereiche fördert, so daß der restriktive Einsatz der kreditpolitischen Mittel ohne Erfolg bleibt.

3. Unwirtschaftlichkeit

Bei "Unwirtschaftlichkeit" ist in diesem Zusammenhang weniger an den großen bürokratischen Apparat gedacht, der zur Durchsetzung der qualitativen Methode benötigt wird, als vielmehr an die Tatsache, daß bei den niederen Zinsen "Grenzkreditnehmer", also Kredit-suchende zum Zuge kommen, die einen höheren Zins nicht zu zahlen

bereit wären. Ebenso nehmen Kunden möglicherweise mehr von den rationierten Krediten auf, als sie es bei höheren Zinsen tun würden. So kann sich die beabsichtigte Wirkung der qualitativen Kreditlenkung in ihr Gegenteil verkehren.

4. Kontrolle der Kreditverwendung

Angenommen, alle Geschäftsbanken seien willens, einem Prioritätsplan der Zentralbank zu folgen, so wäre es sehr schwierig für sie festzustellen, wofür der Kunde den Kredit tatsächlich verwendet. Von einer bewußten Täuschung abgesehen, ist zu erwarten, daß der Kreditnachfrager einen hohen Kreditbedarf im unrationierten Bereich angibt, während er seine eigenen Mittel gänzlich Verwendungen zuführt, die von der Notenbank nicht gewünscht werden. Eine echte Kontrolle ist nahezu ausgeschlossen im Falle der Produktion förderungswürdiger und unerwünschter Produkte in einer einzigen Unternehmung. Wirkungslosigkeit der qualitativen Maßnahmen und Kreditfehlleitungen sind zu befürchten.

5. Konkurrenzproblem

Sobald eine Geschäftsbank mit genügend oder gar übermäßiger Liquidität versorgt ist, kollidieren ihre privatwirtschaftlichen Interessen mit denen der qualitativ lenkenden Notenbank, so daß ein sehr enger Zusammenhalt unter den Banken und gleichlautende Ansichten über die Auslegung der Vorschriften vorhanden sein müssen, um die gewünschte Kreditpolitik unverfälscht durchzuführen. Sobald sich eine Bank nicht an die Abmachungen gebunden fühlt, großzügiger die Vorschriften handhabt oder nur in einigen Fällen abweicht, werden die anderen Banken aus Konkurrenzgründen nachfolgen müssen. Falls die Notenbank nicht über starke Gegenmittel verfügt, ist somit jederzeit eine Auflösung des Programms von der Seite der Banken oder aber eine unerwünschte Abänderung denkbar, etwa durch die Bevorzugung der großen Firmen innerhalb eines Wirtschaftssektors.

III. Meinungen zur qualitativen Kreditkontrolle

Angesichts der vielfältigen Aspekte, unter denen die qualitative Kreditkontrolle einer Betrachtung unterzogen werden kann, ist es nicht verwunderlich, daß heftig ablehnende, gläubig zustimmende, aber auch bedächtig abwägende Stimmen laut wurden, je nach der wirtschaftspolitischen Grundeinstellung oder auch der jeweiligen wirtschaftlichen Situation. Das Fundament jeder diesbezüglichen Beurteilung legt Willeke¹⁾, wenn er als Hauptkriterium die zugrunde liegende Wirtschaftsordnung herausstellt.

Sollen beispielsweise die Geschäftsbanken die letzten Instanzen für die Kreditprüfung sein, ist eine qualitative Auslese der Zentralbank abzulehnen. Besteht andererseits eine Wirtschaftsordnung, innerhalb derer Kriterien maßgebend sein sollen, die von den Kreditbanken nicht berücksichtigt werden oder berücksichtigt werden können, dann ist eine qualitative Kreditauslese der Zentralbank als notwendig anzusehen.

In der Sorge um die marktwirtschaftliche Ordnung bei der Anwendung qualitativer Kreditlenkung steht Linhardt als Kredittheoretiker keineswegs allein. doch soll er zu Worte kommen, da er am unerbittlichsten und in etwas eigenwilligen Wendungen seine ablehnende Haltung kundtut. "Die Anwendung von ... Mitteln der qualitativen Kreditkontrolle durch die Zentralnotenbank widerspricht dem Grundgedanken des Kreditsystems, jener aus der Marktwirtschaft entwickelten, auf dem Wettbewerb ruhenden, der Funktionsteilung und dadurch erhöhten Sicherung der Marktträger dienenden und als zweckmäßig erprobten Gliederung in Monopolbank und Wettbewerbsbanken. Diese Anwendung rechtfertigt sich weder als Ersatz noch als Ergänzung für die unterlassene rechtzeitige Änderung der allgemeinen Kreditbedingungen. Die Entschuldigungen und Hinweise auf Zeitumstände (Auslandskredite 1927, Effektenspekulation 1929, Koreakrise 1950), welche angeblich die

1) Willeke a. a. O. Seite 273

Anwendung von Selektion und Restriktion durch die Zentralnotenbank erheischen, bedeuten nichts weiter als das unausgesprochene Eingeständnis mangelhafter oder fehlerhafter Anwendung der einer Zentralnotenbank zu Gebote stehenden Mittel der Kreditpolitik, hauptsächlich der Diskontpolitik." ¹⁾

In der Praxis hingegen schien es den währungspolitisch Verantwortlichen zeitweilig unmöglich, ohne Methoden qualitativer Kreditkontrolle auszukommen. Im Verlaufe der gesamtwirtschaftlichen, insbesondere der geldwirtschaftlichen Entwicklung änderten sich die Maßnahmen der Notenbank und der Tenor ihrer Verlautbarungen sowie der anderer Instanzen ²⁾ grundlegend.

In einem Überblick über das erste Jahr DM-Währung sagte der Präsident des Zentralbankrats, Vocke: "... Das Zentralbanksystem begnügte sich also mit einer relativ maßvollen Kreditrestriktion, wobei man bestrebt blieb, zwischen erwünschter und unerwünschter Kreditnachfrage nach Möglichkeit eine sorgfältige Unterscheidung zu treffen. Es war unvermeidlich, daß sich das Zentralbanksystem deswegen gelegentlich den Vorwurf der Willkür zuzog, aber in der damaligen Situation hätte man mit nur generellen Maßnahmen entweder das Ziel überhaupt nicht erreicht, weil sie sich für viele Fälle als zu schwach erwiesen hätten, oder man hätte weit darüber hinausgeschossen, weil man für viele Fälle mit scharfen, allgemeinen Restriktionsmethoden zu weit gegangen wäre... Diese - sich sowohl auf das Quantitative wie auch auf das Qualitative erstreckende - Kreditkontrolle hat sicher wesentlich dazu beigetragen, daß die gefährliche Hausse vom vergangenen Herbst schließlich zum Stillstand kam." ³⁾ Die positive Haltung der Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland zur qualitativen Kreditkontrolle in den Anfangsjahren ihrer Tätigkeit wird durch

1) Linhardt, H., Kreditkontrolle, Essen 1954, S. 21

2) Vgl. Fragwürdige Aussichten, in: Frankfurter Neue Presse Frankfurt/M. Nr. 105 vom 8.5.1951 bezüglich Empfehlungen zur qualitativen Kontrolle des Chefs der ECA Mission für Westdeutschland, Jean Cattier.

3) Abgedruckt in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Nr. 12 vom 15.6.1949

Bemerkungen in ihren offiziellen Publikationen¹⁾ bestätigt. Diesen Vorstellungen folgte die Bank deutscher Länder konsequent, wie die Hinweise in ihren Verlautbarungen vor allem während der Restriktionsperiode 1950/51 beweisen: "Die globalen Mittel der Kreditpolitik ... erscheinen ... im Augenblick allerdings wenig geeignet, da sie unter den gegenwärtigen Umständen aller Voraussicht nach gerade an den kritischen Stellen nicht die gewünschte Wirkung haben würden."²⁾ In einer Pressenotiz vom 30. März 1951³⁾ bestätigt und begründet die Bank deutscher Länder die Fortführung ihrer Maßnahmen zur Förderung des Exports. Im Monatsbericht vom Juli 1951⁴⁾ heißt es: "Mehr denn je ist also heute Hauptproblem der Kreditpolitik die richtige Kreditselektion, die auf der einen Seite zwar den unabweisbaren Kreditwünschen Rechnung trägt, auf der anderen Seite jedoch eine weitere Aufblähung des Kreditvolumens verhindert."

Der sich anbahnende Anschauungswandel kam in einem Vortrag des Vizepräsidenten des Direktoriums der Bank deutscher Länder, Könneker⁵⁾, zum Ausdruck, der Anfang 1954 gehalten wurde. "Entsprechend dem Wandel in der Güterwirtschaft hat sich bei uns Schritt für Schritt auch die Loslösung der Geschäftsbanken aus der unmittelbaren Lenkungssphäre der Notenbank vollzogen ... Vor einigen Jahren mußte eine Reihe von gesamtwirtschaftlich dringlichen Aufgaben, die ihrer Art nach notenbankfremd im klassischen Sinne waren, noch unmittelbar von der Notenbank finanziert oder zum mindesten vorfinanziert werden - sozialer Wohnungsbau, Schiffsbau, Ausbau der Exportindustrie, die Ausfuhr

1) Im Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder der Jahre 1948/49 heißt es u. a.: "Im übrigen aber war die Bank bestrebt, die Kontrolle möglichst selektiv zu gestalten"; vgl. ferner Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Dezember 1949, S. 38

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Dezember 1950, S. 4

3) Kreditrestriktionen dürfen Exportfinanzierung nicht beeinträchtigen, Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 39 vom 2.4.1951

4) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juli 1951, S. 6; vgl. auch Monatsbericht vom November 1951, S. 4 und Geschäftsbericht für das Jahr 1951, S. 7

5) Im ...

von Investitionsgütern, Beseitigung von Kriegsschäden und Neuinvestitionen der Bundesbahn, Wiederaufbau kommunaler Versorgungsbetriebe -, weil die Mittel der Geschäftsbanken nicht ausreichten."

Einer gänzlichen Absage an qualitative Methoden kommen Äußerungen des Präsidenten der Bundesbank, Blessing, gleich:

"Die Notenbank kann im Rahmen ihrer Kreditpolitik, sofern es das übergeordnete Postulat der Währungsstabilität zuläßt, der gesamten Volkswirtschaft zwar Impulse geben, sie kann aber nicht auf einzelne Teile oder einzelne notleidende Branchen Einfluß nehmen. Sie kann dies ebensowenig, wie sie in der Periode des Booms versucht hat, etwa durch selektive Kreditrestriktion die überhitzten Bereiche härter zu treffen als die anderen."¹⁾ Im Mai 1960 meinte Blessing, daß bei der Struktur der Notenbank Globalwirkungen, die mittlere und kleinere Unternehmen härter trafen, unvermeidbar seien, jedoch ein selektives Vorgehen ausgeschlossen sei²⁾.

Eine sachgerechte Würdigung der Kreditlenkung kann nur unter gleichzeitiger Beachtung wirtschaftlicher, rechtlicher und politischer Gesichtspunkte vorgenommen werden, weil auf diese Weise eine allzu einseitige Stellungnahme vermieden wird.

Der eine grundlegende Einwand gegen die qualitative Kreditlenkung, der auf die Gefahr der Zerstörung der marktwirtschaftlichen Ordnung hinweist, verliert an Durchschlagskraft, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die gegebene Wirtschaftsordnung Interventionen zuläßt, ja sie sogar verlangt. Sowohl soziale Aufgaben, wie etwa die Förderung von Flüchtlingsbetrieben gegenüber leistungsstärkeren Unternehmen, als auch gezielte ausgleichende Eingriffe gegenüber Einflüssen aus den verschiedenen wirtschaftspolitischen Ebenen, welche die marktwirtschaftliche Ordnung stören, bedingen Maßnahmen qualitati-

1) Vortrag von Blessing, K., gehalten vor der Südwestfälischen Industrie- und Handelskammer zu Hagen am 19.12.1958

2) Süddeutsche Zeitung Nr. 110 vom 7./8. Mai 1960

ver Kreditlenkung. Besondere Erwähnung verdient die qualitative Kontrolle, wenn sie als notwendiger Ersatz für die mangelnde Auslesefunktion des Zinses fungiert. Bedenkt man weiterhin, daß die qualitative Kreditlenkung von verantwortungsbewußten Sachkennern nur in solchen wirtschaftlichen Situationen angewandt wird, in denen eine wirkliche Notwendigkeit besteht, so scheint eine Gefährdung der Marktwirtschaft noch weniger drohend. Auch die Bedenken hinsichtlich der Durchführbarkeit finden ihr starkes Gegengewicht in Aufgaben, die sich die qualitative Lenkung mit der Korrektur von Unregelmäßigkeiten im marktwirtschaftlichen Ablauf stellt. Außerdem lassen sich einige technische Schwierigkeiten durch entsprechende Kontrollmaßnahmen ausräumen.

Solange die Notenbank im gesetzlich festgelegten Rahmen operiert, stehen der qualitativen Lenkung aus rechtlicher Sicht keine Bedenken entgegen¹⁾.

Insgesamt wiegen die Argumente für eine qualitative Kreditlenkung schwerer als die Bedenken. Vielen Gegenargumenten nimmt auch ein Blick in die Vergangenheit und in die Praxis der Zentralbanken anderer Länder viel an Gewicht. Als wichtiges Instrument der Zentralbankpolitik sollte die qualitative Kreditlenkung jederzeit einsatzbereit gehalten werden, um im Bedarfsfalle verwendbar zu sein. Für ihren Gebrauch ist jedoch eine wirtschaftspolitische Grundentscheidung ausschlaggebend, die von politischen Instanzen getroffen wird und sich naturgemäß einer wirtschaftstheoretischen Beurteilung entzieht.

1) Vgl. Kapitel 6, insbesondere S. 66/67

6. K a p i t e l

Rechtliche Grundlagen

Vorbemerkung

Ziel der Besinnung auf die rechtlichen Grundlagen, auf die sich das Notenbankwesen gründet, ist es, die vom Gesetzgeber und vom Gesetz gestellten Aufgaben zu durchleuchten, die zur Funktionserfüllung der Notenbank gewährten Befugnisse darzulegen und den Versuch zu unternehmen, qualitative Maßnahmen auf ihre Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Aus Zweckmäßigkeitsgründen wird im folgenden ausschließlich das Gesetz über die Deutsche Bundesbank zitiert. Dieses Verfahren ist vertretbar, da die Rechtsnormen über das Notenbankwesen in der Bundesrepublik Deutschland mit der Errichtung der Deutschen Bundesbank auf den Gebieten keine wesentlichen Änderungen erfahren haben, die die vorliegende Problemstellung betreffen¹⁾.

Als Vorläufer des Bundesbankgesetzes gelten:

Bankgesetz vom 14.3.1875 (RGBl S. 177)

Bankgesetz vom 30.8.1924 (RGBl II S. 235)

1) Die Verpflichtung zur Haltung von Mindestreserven ist geblieben (Art. III Nr. 11a des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder, § 2 Nr. 2 und § 14 Nr. 2 des Gesetzes über die Errichtung der Landeszentralbanken - § 16 Bundesbankgesetz); kleinere Änderungen wurden vorgenommen; so hatte das Emissionsgesetz vom **8.7.1950** nur **20 %** für Sichtverbindlichkeiten und **10 %** für befristete Einlagen und Spareinlagen als Höchstgrenze vorgesehen (dagegen § 16 I 2 Bundesbankgesetz).

Das Recht zur freien Ausgestaltung der Diskont-, Kredit- und Offenmarktpolitik wurde unverändert gelassen (Art. III Nr. 11a BdL-Gesetz - § 15 BBankG). Neu einbezogen in die Offenmarktpolitik wurden gewisse Kapitalmarkttitel. Die Diskontpolitik ist im Rahmen ihrer bisherigen Anwendung geblieben.

Neu ist die unbedingte Verpflichtung der wichtigsten öffentlichen Verwaltungen zur Einlage ihrer flüssigen Mittel auf einem Girokonto bei der Deutschen Bundesbank (§ 17 BBankG).

Gesetz über die Deutsche Reichsbank vom 15.6.1939

(RGBl I S 1015

Gesetz über die Errichtung der Bank deutscher Länder

(Gesetz Nr. 60 der amerikanischen Militärregierung

- Amtsblatt der Militärregierung Deutschland - ame-

rikanisches Kontrollgebiet - Ausgabe L S. 6)

Gesetz über die Errichtung der Landeszentralbanken

nach Maßgabe der jeweiligen Landesrechte

Verordnung über die Errichtung der Berliner Zentral-

bank vom 20.3.1949 (VOBl. I S. 88).

I. Rechtsform und Wesen der Bundesbank

Dem Staat können durch Gesetz auf bestimmten Gebieten ausschließliche Wirtschaftsbefugnisse vorbehalten werden. Diese werden als Regale oder als öffentlich-rechtliche Staatsmonopole bezeichnet. Nach Huber¹⁾ können auch staatliche Ausschließlichkeitsrechte im Bank- und Kreditwesen (Bankregal) begründet werden. Damit sind die Voraussetzungen für die Notenbankgesetzgebung gegeben. Die Rechtsgrundlage liefert Artikel 88 des Grundgesetzes.

§ 2 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank gibt der Bank die Rechtsform einer "bundesunmittelbaren juristischen Person des öffentlichen Rechts". Man wählte nicht den engen Begriff der Anstalt, um nicht mit der Streitfrage über die Abgrenzung zwischen Anstalt und Körperschaft behelligt zu werden; der Oberbegriff der juristischen Person läßt Lehre und Rechtsprechung hinreichende Weite für die Interpretation²⁾.

In Art. 88 Grundgesetz, der als *lex specialis* zu Art. 83 ff Grundgesetz anzusehen ist, ist der Bundesregierung die Errichtung der Bundesbank und damit die besondere Ausgestaltung der rechtlichen Organisation übertragen worden.

Vom bankwirtschaftlichen Standpunkt ergibt sich eine Besonderheit insofern, als der Bundesbank die Kompetenz zuerkannt wird, Hoheitsakte und privatrechtliche bankwirtschaftliche Handlungen vorzunehmen. Vom juristischen Standpunkt aus ist das nichts Außergewöhnliches; denn jede juristische Person des öffentlichen Rechts ist gleichzeitig Rechtssubjekt des privaten Rechts. Allerdings ist ihre privatrechtliche Handlungsfähig-

1) Vgl. Huber, E.R., Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2. Aufl., Tübingen 1953, Bd. I S. 65

2) Ein Teil des Schrifttums sieht in der Bundesbank keine Anstalt des öffentlichen Rechts, vgl. Starke, O.-E., Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und seine wichtigsten öffentlich-rechtlichen Probleme, in: Die öffentliche Verwaltung, September 1957, Heft 22, S. 607f; "Man wird die Bundesbank ... als eine anstaltsähnliche Einrichtung eigener Art mit - regelwidriger - kupierter Dienstaufsicht ansehen müssen ..." (Spindler-Becker-Starke, Kommentar zum Bundesbankgesetz, 2. Aufl., Stuttgart 1960, Anm. 1 zu § 2).
A.A. Prost in NJW 1957, 1305; Amtliche Begründung zum BBankG, Drucksache 2781 vom 18.10.56, Zu § 2 S. 31;
Huber, E.R., a.a.O. S. 137

keit nur in ihren Funktionsgrenzen rechtmäßig¹⁾.

In der Literatur finden sich zwei grundsätzlich voneinander abweichende Meinungen über den Charakter der Zentralnotenbank. Ihre Erörterung ist von dogmatischer und praktischer Bedeutung insofern, als das Handeln der Notenbank daraus verschieden rechtlich gewertet wird und damit der Rahmen für die Tätigkeit jeweils anders ausfällt. In vielen Fällen wird die eine Lehrmeinung eine Maßnahme für rechtlich unzulässig erklären, die andere den Rechtsakt für rechters halten.

a) Privatrechtliche Theorie

Die Beziehungen zwischen Notenbank und Kreditinstituten werden regelmäßig in eine privatrechtliche Form gebracht²⁾. In den Bestimmungen über die währungspolitischen Befugnisse der Bundesbank gegenüber den Kreditinstituten und öffentlichen Rechtsträgern sind keine Sanktionen, wie Erzwingungsstrafen, vorgesehen³⁾, mit Hilfe derer sie ihren Willen durchsetzen kann. Die Bank als letzte Finanzierungsquelle kann allerdings sehr wirksamen Druck durch eine Kreditbeschränkung oder -sperre ausüben. Sie kann die Bankaufsichtsbehörde veranlassen, Mißstände zu beheben. Auf diesem Wege muß die Bank wiederholte Mindestreservenunterschreitungen unterbinden⁴⁾, hat selbst jedoch keine administrative Eingriffsmöglichkeit. Dies spricht für die Annahme, daß alles Handeln der Notenbank ein Ausfluß ihrer marktmäßigen Monopolstellung ist.

b) Öffentlich-rechtliche Theorie

Die dargelegte privatrechtliche Theorie entspricht der herrschenden Lehre nicht. Seit jeher wird die Notenbank als Leiterin und Lenkerin des einheitlichen nationalen Geld- und Kreditsystems angesehen, in dem die Geschäftsbanken der Führung unterworfenen Mitglieder sind. Der Hoheitsanspruch der Notenbank leitet sich aus der eindeutigen Aufgaben-

1) Vgl. die sog. ultra-vires-Lehre des Bundesgerichtshofs, BGHZ 20, 119

2) § 19 BBankG

3) §§ 15 - 18 BBankG

4) § 16 III BBankG

stellung¹⁾ und ihren Befugnissen²⁾ ab. Betont wird der behördenähnliche Charakter durch § 29 Bundesbankgesetz, wonach der Zentralbankrat und das Direktorium der Bundesbank, die Landeszentralbanken und Hauptstellen die Stellung von Bundesbehörden haben. Diese Betrachtungsweise wird in der üblichen Definition der "Zentralbank" deutlich: "Die Bundesbank ist eine unabhängig von der Bundesregierung bestehende bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts eigener Art, die für den monetär-kreditären Bereich das dem Bund zustehende Hoheitsrecht der Steuerung der Währung selbständig (autonom) in bankmäßiger Form und unter Zuhilfenahme bankwirtschaftlicher Mittel wahrnimmt, wobei sie die sonstigen für die Steuerung der Währung maßgebenden Faktoren der allgemeinen Wirtschaftspolitik beachtet und nach Möglichkeit berücksichtigt."³⁾

II. Die Aufgaben der Bundesbank

Nach dem Willen des Gesetzgebers ist es Aufgabe der Bundesbank, mit Hilfe ihrer währungspolitischen Befugnisse den Geldumlauf und die Kreditversorgung der Wirtschaft zur Sicherung der Währung zu regeln.

Der Gesetzgeber hat erkannt, wie eng die beiden Begriffe Geldumlauf und Kreditversorgung zusammenhängen⁴⁾. Ohne Kontrolle der - vor allem kurzfristigen - Kreditgewährung läßt sich der Geldumlauf nicht steuern⁵⁾. Die Ursache der Geldvolumenänderung, soweit sie auf dem Kreditwege erfolgt, ist regelmäßig eine Veränderung im kurzfristigen Kreditvolumen, weshalb sich ihre Tätigkeit auf diesen Bereich konzentrieren soll.

Der Bank ist im Gesetz mehr geboten, als lediglich in allen Bereichen des Geldwesens die Ordnung aufrechtzuerhalten. Ihre Aufgabe ist es, die Geld-

1) § 3 BBankG

2) §§ 14 - 18, auch § 12 BBankG;

Vgl. aber die abschwächende Bemerkung in der amtlichen Begründung zum Bundesbankgesetz, S. 35: "Eine Höchstgrenze der Mindestreserve ist notwendig, weil es der Notenbank nicht erlaubt werden kann, die von den Kreditinstituten eingesammelten Einlagen vollständig an sich zu ziehen und auf diese Weise das Gefüge der Bankwirtschaft grundlegend zu verändern."

3) Spindler-Becker-Starke, a.a.O., Anm. 2 zu § 2

4) Amtliche Begründung zum Bundesbankgesetz, S. 27/28

5) Amtliche Begründung zu § 3, S. 31 f

und Kreditversorgung zu regeln, d.h. das monetäre Gleichgewicht im ausgewogen funktionierenden volkswirtschaftlichen Kreislauf einigermaßen zu gewährleisten. Keine Verantwortung hat sie bezüglich der von ihr nicht beeinflussbaren Faktoren ¹⁾. Deutlicher als im Gesetz kommt in der amtlichen Begründung der Wille des Gesetzgebers zum Ausdruck, der Bank einen weiten Aufgabenkreis zuzumessen. Ursprünglich dachte man an folgende Fassung im Gesetz: " Die Deutsche Bundesbank hat im Interesse eines stetigen Wachstums der Volkswirtschaft die Geld- und Kreditpolitik danach auszurichten, daß die Kaufkraft der DM stabil gehalten wird, daß die Geld- und Kreditpolitik zur Beschäftigung aller produktiven Kräfte beiträgt und der Zahlungsbilanzausgleich auf der Grundlage eines freien internationalen Leistungsausgleichs erfolgen kann. " ²⁾

Der Bundesbank obliegt es, einen "optimalen Kompromiß" dieser angedeuteten Ziele im Interesse des "Gesamtwohls" zu finden. Der Richtpunkt ihrer gesamten Politik ist gemäß § 3 Bundesbankgesetz das Ziel, die Währung zu sichern. Ein unbedingter Vorrang des Gesichtspunktes der Stabilität vor allen anderen wirtschaftlichen Zielsetzungen besteht nach dem Willen des Gesetzgebers nicht. ³⁾

Während die Bundesbank für die bankmäßige Abwicklung des Zahlungsverkehrs nur zu "sorgen" hat, ist ihr die "Regelung" des Geldumlaufs und des Kreditverkehrs übertragen.

Der Gesetzgeber verlangt von ihr damit ein dauerndes aktives Tätigwerden ⁴⁾. Die Bundesbank soll mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln diese Aufgaben erfüllen, wobei neue Formen der Tätigkeit nötig sind, wenn das sich entfaltende Wirtschaftsleben oder besondere Umstände sie erforderlich machen. Aus der Unabhängigkeit der Bundesbank von der Bundesregierung und der währungspolitischen Aufgabensetzung leitet sich eine weittragende Entscheidungsfreiheit ab.

1) Prost in NJW a.a.O. Seite 1305

2) Amtliche Begründung S. 22

3) Vgl. Spindler-Becker-Starke a.a.O. S 22 und amtliche Begründung S. 23

4) Spindler-Becker-Starke a.a.O., Anm. 3 zu § 3

Unter diesem Aspekt ist auch die weitere Verpflichtung der Bundesbank, die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen¹⁾, zu betrachten. Aus der komplexen Aufgabe der Währungssicherung und der Stellung der Notenbank als fiscal agent des Bundes folgt zwangsläufig ihre Zusammenarbeit mit der Bundesregierung. Der Bundesbank wurde ihre autonome Stellung verliehen, damit sie gemäß § 3 Bundesbankgesetz die besondere Hüterin der Währung sein kann. Die nochmalige und ausdrückliche Betonung in § 12, daß die Bundesbank nur unter Wahrung ihrer Aufgabe die allgemeine Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen habe, zieht eine deutliche Grenze zu möglichen Bestrebungen, die Notenbank für Zwecke zu gebrauchen, die währungspolitisch nicht voll und ganz zu billigen sind.²⁾ Somit hat die Bundesbank die Grundlinien der Wirtschaftspolitik der Bundesregierung zu unterstützen, ohne jede einzelne Maßnahme fördern zu müssen³⁾ und jede Handlung auf dem monetären Sektor zu unterlassen, die, falls sie nicht währungspolitisch notwendig ist, die Wirtschaftspolitik des Staates durchkreuzen könnte.

Die Formulierung des § 12, die "allgemeine" Wirtschaftspolitik zu unterstützen, will keineswegs die Hilfestellung durch die Bundesbank bei Einzelmaßnahmen der Regierung ausschalten. Ein solch spezieller Fall ist in § 45 Satz 2⁴⁾ vorgesehen, wonach die wirtschaftliche Lage Berlins erforderlichenfalls durch Sonderregelungen zu berücksichtigen ist. Der Ermessensspielraum der Bundesbank, einzugreifen oder nicht, ist um so größer, je spezieller die Maßnahme ist, die durchgeführt werden soll.

III. Charakter der Rechtsakte der Bundesbank⁵⁾

Zu einem Teil ist die Tätigkeit der Bundesbank hoheitlicher, zum anderen Teil

1) § 12 Bundesbankgesetz

2) Vgl. Prost a.a.O. S. 1305; Spindler-Becker-Starke a.a.O., Anm. 4 zu § 19 und Anm. 1 zu § 20

3) Amtliche Begründung zu § 3

4) Anders amtliche Begründung zu § 3

5) Nach Huber a.a.O. S. 152

rechtsgeschäftlicher Art¹⁾.

Hoheitlicher Art sind alle Akte der Bundesbank, bei denen sie eine ihr kraft Gesetzes verliehene Anordnungs-, Gestaltungs- oder Entscheidungsgewalt ausübt. Insbesondere sind als Hoheitsakte die Festsetzung der Diskont- und der Zinssätze und die Anordnung über die Haltung von Mindestreserven anzusehen.

Privatwirtschaftlicher Art sind die Kreditgeschäfte, welche die Bundesbank mit Kreditinstituten, mit Unternehmern und Einzelpersonen abschließt.

IV. Die Befugnisse der Bundesbank²⁾

Rechtsstellung und Aufgabe der Bank zu verankern, genügen dem Gesetzgeber nicht zur Umgrenzung ihres Tätigkeitsbereiches. In einem Katalog von fünf Paragraphen³⁾ werden die währungspolitischen Befugnisse zusammengestellt. Daran schließt sich der Geschäftskreis, auf den die Bank festgelegt ist⁴⁾.

Die Vorschriften der §§ 14 - 18 teilen sich in zwei wesensmäßig verschiedene Hauptgruppen:

- a) Der eine Teil der Normen ist marktsystematischer Art. In ihm werden die privatwirtschaftlichen Geschäfte - Diskont-, Kredit-⁵⁾ und Offenmarktpolitik-, die den Aufgaben der Notenbank⁶⁾ dienen, geregelt.

1) Vgl. Starke, O.E., Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank und seine wichtigsten öffentlich-rechtlichen Probleme, in: DÖV, Heft 22 vom September 1957, S. 610 f

2) Vgl. Spindler-Becker-Starke a.a.O., Anm 1 zu § 34

3) Amtliche Begründung S. 29;

"Damit (§§ 14 - 17) sind allerdings die währungspolitischen Befugnisse der Bank, mit denen sie den Geldumlauf beeinflussen kann, nicht erschöpft, aber es sind diejenigen Befugnisse aufgezählt, deren ausdrücklicher Verleihung an die Bank es aus rechtlichen Gründen bedurfte." (Schubert, W., Das Gesetz über die Deutsche Bundesbank, in: Der Betriebsberater, Heft 24 vom 30.8.1957, S. 831);

Bemerkenswerterweise fehlt die Befugnis zur Festlegung der Wechselkurse. Dieses Recht steht der Bundesregierung zu, die bei ihren Entscheidungen jedoch die Bundesbank auf Grund eines Verwaltungsabkommens beteiligt; vgl. Amtliche Begründung S 23, 24.

4) §§ 19 - 25 Bundesbankgesetz

5) hier Kreditverhältnis zwischen Notenbank und Geschäftsbanken

6) §§ 3, 12 Bundesbankgesetz

b) Die hoheitliche Stellung der Bundesbank kommt in den Bestimmungen zum Ausdruck, die ihr ein administratives Handeln gestatten. Von der Kreditpolitik¹⁾, wenn sie etwa Rückführungsaktionen bezüglich der Kunden-Kredite der Geschäftsbanken verlangt und der Mindestreservenpolitik²⁾ werden die Kreditinstitute in Form verbindlicher Anweisungen getroffen. Auf den Staat und seine Sondervermögen vermag die Bank auf Grund des § 17 einen erheblichen Druck mittels Aufstellung bestimmter Regeln für das Halten von Einlagen auszuüben.

Im einzelnen handelt es sich um folgende Befugnisse:

1. Zweck der Festsetzung von Zins- und Diskontsätzen ist in erster Linie die Manipulierung der Währung, die Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung³⁾. Die Zinssätze haben nur diesem Zweck zu dienen, müssen daher in einem organischen Zusammenhang stehen; sie brauchen jedoch keineswegs in starren Relationen zueinander zu bleiben. Soweit keine Bestimmungen entgegenstehen⁴⁾, soll jeder Satz einzeln und unabhängig zur Erreichung des generellen Zieles festgelegt werden⁵⁾. Unter die Diskontpolitik fallen das Rediskontgeschäft und der An- und Verkauf von Schatzwechseln⁶⁾.

2. Die Offenmarktpolitik dient der Regulierung des Geldmarktes⁷⁾, für die die Bank nach ihrem Ermessen im Rahmen dieses Gesetzes die Grundsätze bestimmt⁸⁾.

Der Kreis der zum An- und Verkauf zugelassenen Papiere, die nicht spekulativer Art sind und nur zu Marktsätzen angekauft werden dürfen, ist in § 21 umrissen. Ein Spielraum ist der Bank insbesondere dadurch gegeben, daß sie die genannten Papiere für die Geschäfte am offenen

1) § 15 Bundesbankgesetz

2) § 16 Bundesbankgesetz

3) § 15 Bundesbankgesetz

4) z.B. § 19 II Bundesbankgesetz

5) Spindler-Becker-Starke a. a. O., Anm. 2 zu § 15

6) Ausführende Bestimmungen geben § 19 II Nr. 1-3 und II;

zu beachten ist ferner § 20 für Geschäfte mit öffentlichen Verwaltungen

7) Amtliche Begründung S. 28

8) § 15 Bundesbankgesetz

Markt benützen "darf", nicht muß, und somit bestimmten Gruppen den Vorzug geben kann¹⁾, jedoch immer im Hinblick auf die Regelung des Geldmarktes.

3. Zweifellos sollen die währungspolitischen Befugnisse, wie Diskont-, Offenmarkt-, Mindestreserve- und schließlich auch die Einlagenpolitik der Regelung der Kreditversorgung im Sinne des § 3 dienen. Wenn in § 15 unter den währungspolitischen Befugnissen das Kreditgeschäft²⁾ besonders erwähnt ist, so kann es sich nur um einen wesentlich engeren Begriff handeln. Damit ist eine unmittelbare Steuerung durch die Kreditbegebung der Notenbank gemeint. Zudem ist dieser Begriff³⁾ noch nicht eindeutig festgelegt, da sich immer neue Formen kreditpolitischen (im engeren Sinne) Wirkens herausbilden⁴⁾. Somit hat der Gesetzgeber der Bank die Türen für weitere Entwicklungen auf diesem Gebiet offengelassen und hat sie gestärkt in ihrer hoheitlichen Funktion, da Kreditpolitik so gesehen ohne administrative Eingriffe undurchführbar wäre. Im einzelnen Fall läßt sich folgende Einteilung der Kreditpolitik treffen:⁵⁾

1) z. B. dem Staat; vgl. Spindler-Becker-Starke a. a. O., Anm. 1 zu § 21

2) Vgl. Geschäftsbericht der Bundesbank vom Jahre 1957, S. 10: "Dadurch wollte der Gesetzgeber der Bundesbank, wie aus der Begründung des Gesetzes hervorgeht, ausdrücklich die Befugnis einräumen, ihre Kreditgewährung von bestimmten Voraussetzungen abhängig zu machen und dadurch ihr kreditpolitisches Instrumentarium zu erweitern. Dazu gehört z. B. die Festsetzung von Rediskontkontingenten und Kreditrichtsätzen ... Die Bundesbank ist ferner berechtigt, bestimmte Kredite einer besonderen Behandlung nach den Grundsätzen einer selektiven Kreditpolitik zu unterwerfen."

3) "Unter Kreditpolitik versteht der Entwurf die sonstige Gestaltung des Diskont- und Kreditgeschäfts der Notenbank teils selektiver Art (z. B. Sonderbehandlung von Teilzahlungs-, Export- oder Bauwechselln), teils quantitativer Art (z. B. Kreditkontingente oder Kreditrichtsätze für die Banken)." (Amtliche Begründung S. 28)

4) "Insgesamt mag sich aus diesen Mitteln die Möglichkeit einer gewissen Kreditlenkung ergeben, aber auch diese ist nicht zu beanstanden, solange sie ausschließlich zu dem Zweck der Währungsstabilisierung und in Notzeiten durchgeführt wird." (Spindler-Becker-Starke a. a. O., Anm. 3 zu § 15)

5) Laut Spindler-Becker-Starke a. a. O., Anm. 3 zu § 15; Ähnlich Schubert, W., in: Der Betriebsberater, Heft 24 vom 30.8.1957, S. 831

- a) Die Kredits Selektion besteht in bestimmten Anforderungen an Kreditpapiere.
 - b) Die Festlegung von Rediskontkontingenten unterstützt vor allem die Diskontpolitik. Bei diesem Mittel wurden Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit laut:¹⁾
 - c) Eine Krediteinschränkung der Notenbank gegenüber den Kreditinstituten kann geschehen durch eine geringere Kreditbegebung als die Institute es wünschen, über einen Kreditstop bis zum Abbau der bestehenden Kredite durch Beschränkung des Kreditvolumens, meist verbunden mit Verkürzung der Kreditlaufzeit. Im Gegensatz zu den Rediskontkontingenten wird hier der gesamte Refinanzierungsspielraum der Geschäftsbanken gegenüber der Notenbank beschränkt.
 - d) Ein weiteres Mittel, das 1950 entwickelt wurde, sind die Kreditrichtsätze, die in administrativer Weise sehr stark in die Struktur der Kreditinstitute eingreifen.
 - e) Das wohl schärfste Mittel hoheitlicher Prägung ist bis jetzt die Anweisung an die Geschäftsbanken, unmittelbar die Kredite der Kunden zu beschränken (Koreakrise).
4. Der Doppelcharakter der Mindestreservehaltung, Liquidität zu sichern und Mittel der Kreditsteuerung zu sein, ist kaum mehr im Gesetzestext²⁾ erkennbar, der gänzlich auf die Beeinflussung des Geldumlaufs und der Kreditgewährung abgestellt ist. Schon vom Gesetz her ist der Bundesbank eine administrative Handhabung dieses währungspolitischen Instruments geboten, die sich immer im Rahmen der Ermächtigungen des § 16 halten muß. Der Kreis der Mindestreservepflichtigen ist begrenzt auf Kreditinstitute im Sinne des § 1 Kreditwesengesetz. In § 16 Bundesbankgesetz ist die Art der Reservepflicht unterliegenden Einlagen bestimmt.

1) Richebecher, K., Gewaltvoller Liquiditätsentzug, in: Der Volkswirt, Nr. 50 vom 17.12.1955, S. 13

2) § 16 Bundesbankgesetz

Bezüglich der Differenzierung von Reservesätzen ist im Gesetz

- a) für Sichtverbindlichkeiten, befristete Verbindlichkeiten und Spareinlagen eine Höchstgrenze vorgesehen;
- b) die Möglichkeit eröffnet, die Sätze für einzelne Institutsgruppen verschieden hoch zu bemessen und sogar
- c) bestimmte Verbindlichkeiten bei der Berechnung auszunehmen.

Mit § 16 I 3 Bundesbankgesetz ist der Bank eine weitgehende, einer kautschukartigen Generalklausel gleichkommende Ermessensfreiheit gegeben. Innerhalb der zu a) angegebenen Vom-Hundert-Sätze und unter Beachtung allgemeiner Gesichtspunkte kann die Bank neue und weitere Differenzierungen durchführen¹⁾²⁾³⁾. Die unter b) und c) genannten Fälle sind nur Hervorhebungen aus einer Reihe bereits angewandter Formen und lassen Raum für neue Entwicklungen.

- 5. Einen gänzlich anderen Charakter hat das jüngste Notenbankinstrument, die Einlagenpolitik. Der Kreis der Betroffenen ist gemäß § 17 auf den Bund, die Sondervermögen, den Ausgleichsfonds und die Länder⁴⁾ begrenzt, wobei keinerlei Beschränkung der Verfügungsmacht dieser öffentlichen Verwaltungen über ihre liquiden Mittel erzielt werden soll. Zweck der Regelung ist lediglich, währungssichernd zu wirken. Die Gelder der öffentlichen Hand werden an die Zentralbank gezogen, womit die Liquidität und damit die Kreditschöpfungskapazität der Banken verringert wird.⁵⁾ Die

1) Diese sollen laut amtlicher Begründung (S. 35) "nicht allzu groß" sein.

2) Differenzierung z.B. zwischen vorherigem Stand und Zuwachs ist zulässig, jedoch nicht eine nach Ländern (vgl. Spindler-Becker-Starke a.a.O., Anm. 3 § 16).

3) "Innerhalb dieser Grenzen (nach § 16 I) bestimmt die Bundesbank die Höhe der Mindestreserven; sie hat dabei Variationsmöglichkeiten nach allgemeinen Gesichtspunkten, kann also z.B. bestimmte Gruppen von Instituten, etwa die Hypothekenbanken, oder bestimmte Arten von Verbindlichkeiten, etwa Auslandsverbindlichkeiten, abweichend von der Norm behandeln, aber nicht ein einziges oder einzelne Institute oder eine bestimmte Verbindlichkeit hinsichtlich der Mindestreservenhaltung einer Sonderbehandlung unterziehen." (Vgl. Der Betriebsberater 1957, S. 832)

4) Vgl. amtliche Begründung S. 37, 38

5) Vgl. amtliche Begründung S. 29

Notenbank kann auch dieses Instrument sehr differenziert verwenden, wenn die Organe der genannten Institutionen ihren Wünschen entsprechen, die Gelder an bestimmten anderen Stellen einzulegen¹⁾.

6. Das Recht auf statistische Erhebungen²⁾ ist ein währungspolitisches Hilfsmittel neuester Art, das den Einsatz der Steuerungsmittel wirksamer gestalten soll. Erst dadurch sind differenzierende Methoden sinnvoll anwendbar.

V. Der Geschäftskreis der Bundesbank

Die Vorschriften über den Geschäftskreis³⁾ bringen ein überaus starres Moment in die Aufgabenlösung der Bundesbank. Einerseits werden die Geschäftspartner und zum anderen die Geschäftsarten, die mit ihnen getätigt werden dürfen, exakt festgelegt. Insbesondere § 25 weist darauf hin, daß dieser vorgegebene traditionelle Geschäftskreis absolut starr gedacht ist. Ganz minimale Spuren der Ermessensfreiheit lassen sich in der Auswahl⁴⁾, der Bewertung⁵⁾ und Beleihungshöhe⁶⁾ - im Gesetz sind nur Höchstgrenzen fixiert - von Wertpapieren finden, auf Grund derer verzinsliche Darlehen gewährt werden dürfen⁷⁾. Längstens drei Monate darf die Laufzeit der Lombardkredite betragen. § 19 II schließt eine Differenzierung der Zinssätze nach einzelnen Wechsel- und Lombardgeschäften aus. Der Ermessensspielraum ist weiter gefaßt im Sonderlombardgeschäft für Ausgleichsforderungen⁸⁾. Folgende Beschränkungen des § 19 I 3 entfallen, soweit und solange die Kreditgewährung zur Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft (und nur dieser) erforderlich ist:

1) § 17 Satz 2, 1. Halbsatz Bundesbankgesetz

2) § 18 Bundesbankgesetz

3) §§ 19 - 25 Bundesbankgesetz

4) § 19 I 3e Bundesbankgesetz

5) § 19 I 3d, e Bundesbankgesetz

6) § 19 I 3a f. Bundesbankgesetz

7) "Diese Lombardfähigkeit kann nicht durch eine kreditpolitische Entscheidung der Bundesbank beseitigt werden."

(Spindler-Becker-Starke a.a.O., Anm. 3 zu § 19)

8) § 24 I Bundesbankgesetz

- a) Gewährung des Lombarddarlehens nur an Kreditinstitute, nicht an Versicherungsunternehmen und Bausparkassen;
- b) zeitliche Grenze von drei Monaten;
- c) Beleihungsgrenze von $\frac{3}{4}$ des Nennbetrages;
- d) Begrenzung der Verzinsung auf den offiziellen Lombardsatz;
- e) Eintragung der Ausgleichsforderungen im Schuldbuch.

Nur für den akuten Fall von Zahlungsschwierigkeiten läßt das Gesetz Ausnahmen von dem strengen Katalog von Bestimmungen zur bonitätsmäßigen Sicherung zu. Kreditpolitisch sollen diese Befreiungen nicht fruchtbar werden. Ungesicherte Kredite sind unzulässig.

Am größten ist die Freiheit in der Wahl der Geschäftsbeziehungen gegenüber Kreditinstituten¹⁾. Mit öffentlichen Verwaltungen darf die Bank Passiv- und Dienstleistungsgeschäfte betreiben²⁾ und nur unter erheblichen Beschränkungen Aktivgeschäfte³⁾. Mit jedermann⁴⁾ sind ausschließlich Passiv- und Dienstleistungsgeschäfte⁵⁾ gestattet. Damit hat sich der Gesetzgeber eindeutig gegen das Direktgeschäft der Bundesbank mit Wirtschaftsunternehmen entschieden⁶⁾.

Zusammenfassung

In der Aufgabenstellung⁷⁾ liegt eine zwar freie, aber doch immerhin gesetzlich begrenzte Entfaltung der kreditpolitischen Tätigkeit der Zentralnotenbank begründet. Dazu gehört eine weitgehende Ermessensfreiheit in der Differenzierung des währungspolitischen Instrumentariums und seine gezielte, qualitative Anwendung. Vielfache Hinweise, die in diese Richtung zielen, finden sich im Bundesbankgesetz. Die vorhergehende Einzelbetrachtung zeigte dies in zweifacher, sich überschneidender Hinsicht:

- a) direkte Hinweise der Differenzierung im Gesetz⁸⁾;
- b) mittelbare Richtungsangabe zur Weiterentwicklung der Differenzierung⁹⁾.

1) § 19 Bundesbankgesetz .

2) §§ 17, 19 I Nr. 4-9 Bundesbankgesetz

3) § 20 I 1, 2 Bundesbankgesetz

4) § 22 Bundesbankgesetz

5) § 19 I 4-9 Bundesbankgesetz

6) Vgl. amtliche Begründung S. 30

7) §§ 3, 12 Bundesbankgesetz

8) §§ 16, 45 S. 2 Bundesbankgesetz

9) § 15, auch §§ 16, 17, in Spuren §§ 19-21 Bundesbankgesetz

Es ist der Dynamik der wirtschaftlichen Entfaltung im Gesetz bis zu einem gewissen Grade Rechnung getragen durch die Möglichkeiten, neue, differenzierende, qualitativ anwendbare Methoden zu entwickeln und anzuwenden.

Bei aller Ermessensfreiheit und bei allem Spielraum in der Wahl von Lenkungsakten sind jedoch stets Gesetz und Verfassung unüberwindbare Rechtsschranken¹⁾. Die rechtliche Ordnung und die Eingrenzung aller Maßnahmen der Bundesbank als einer juristischen Person des öffentlichen Rechts haben zur Folge, daß die Maßnahmen je nach ihrem Gehalt als hoheitliche Einzel- oder generelle Rechtsakte dem Rechtsschutz unterliegen²⁾.

Aus den vorstehend untersuchten Bestimmungen, die Aufgabe, Kompetenz und Befugnisse der Bundesbank umschreiben, wurde ersichtlich, daß der Bundesbank ein umfangreiches Instrumentarium währungs- und kreditpolitischer Maßnahmen zur Verfügung steht. Die Maßnahmen können, wie dargelegt, rein privatrechtlicher Natur sein, aber sie können auch - und darauf liegt das Hauptgewicht der Interventionspolitik der Bundesbank - hoheitlicher Natur sein; d. h. sie können sich auf der Ebene der Gleichordnung, aber auch auf der Ebene der Über- und Unterordnung bewegen. Im letzteren Fall darf jedoch der Ermächtigungsrahmen des Gesetzes nicht überschritten werden. Dieser Rahmen gewährt in Anbetracht der vielschichtigen Aufgaben der Bundesbank als Hüterin der Währung weitgehend Ermessensfreiheit, die dazu benutzt werden kann und muß, die Stabilität der Währung durch gezielte bzw. qualitative Kreditlenkung aufrechtzuerhalten.

1) Art. 3 I Grundgesetz gestattet zwar eine Differenzierung, schaltet jedoch Willkürakte aus. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn sich ein vernünftiger, aus der Natur der Sache sich ergebender oder sonst sachlich einleuchtender Grund für die gesetzliche Differenzierung nicht finden läßt, wenn also die Bestimmung als willkürlich bezeichnet werden muß; vgl. BVerfG in JZ 1951, 730 und 1952, 536.

2) Art. 19 IV GG.

4. A b s c h n i t t

Die Durchführung der qualitativen Kreditlenkung

7. K a p i t e l

Das währungspolitische Instrumentarium der Notenbank

Vorbemerkung

Die Besinnung auf die Grundzüge, in denen die qualitative Kreditlenkung angewendet werden kann, schafft aus dem aufgezeigten Erfahrungsmaterial die Basis für den Gebrauch der qualitativen Methode. Je nach der wirtschaftspolitischen Grundkonzeption, den angestrebten Zielen, der jeweiligen Struktur und Gesamtlage des Wirtschaftslebens unter Beachtung der besonderen rechtlichen Gegebenheiten kann das vorhandene währungspolitische Instrumentarium in gewünschter Weise eingesetzt werden.

Nach der rechtlichen Konstruktion heben sich drei Lenkungsarten voneinander ab. Bei der Darstellung der Notenbankmittel wird dies im einzelnen ausgeführt.

1. Gesetzliche Regelungen greifen unmittelbar durch Gebote und Verbote in die Geschäftspolitik der Kreditbanken ein. Ob die Regierung oder die Zentralnotenbank die Einhaltung der gesetzlichen Normen kontrolliert, spielt keine Rolle. Mit Hilfe solcher unmittelbar und speziell eingreifenden Regelungen läßt sich qualitative Kreditlenkung - ausreichende Kontrolle und entsprechende Erzwingungsmittel vorausgesetzt - auch bei hoher Bankliquidität verwirklichen.
2. Die Notenbank ist lediglich mit den üblichen geld- und kreditpolitischen Mitteln und allgemein gehaltenen Befugnissen ausgestattet, mit denen sie, einem Prioritätssystem folgend, ihre qualitätspolitischen Vorstellungen gegenüber den Geschäftsbanken durchzusetzen sucht. Da sich in diesem Falle die Notenbankmaßnahmen mehr auf eine privatwirtschaftliche Mo-

nopolgewalt stützen, ist ihre Wirksamkeit bei hoher Liquidität der Geschäftsbanken abgeschwächt. Wie sich die Notenbank in der Praxis zur Erreichung ihrer Ziele verhalten kann, zeigt die Einzelbetrachtung ihres Instrumentariums, wobei allerdings zu beachten ist, daß manche Elemente unmittelbarer gesetzlicher Regelung in ihm enthalten sind.

Den beiden Arten qualitativer Lenkung ist gemeinsam, daß den Kreditbanken in irgendeiner Weise Lenkungsmaßstäbe auferlegt sind.

3. Die freiwillige Kreditbeschränkung der Geschäftsbanken hingegen kommt ohne Zwang zustande und fußt auf dem Gefühl der Verantwortlichkeit des gesamten nationalen Kreditsystems für die Stabilität der Währung.

Eine Prognose bezüglich der Haltung der Geschäftsbanken kann auf nicht viel mehr als auf Vermutungen beruhen. Inwieweit bei hoher Liquidität und bei einem scharfen Konkurrenzkampf der zweifellos vorhandene Wille der privatwirtschaftlich geleiteten Banken zu einem währungssichernden Verhalten von erwerbswirtschaftlichen Bestrebungen überlagert wird, läßt sich auch nicht anhand von früheren oder gegenwärtigen freiwilligen Kreditbeschränkungen¹⁾ vorhersehen. Als sehr elastische Lenkungsart sollte die freiwillige Kreditbeschränkung in der Zukunft stärkere Beachtung finden.

Je nach der gezeigten Ausgestaltung der qualitativen Kreditkontrolle kann die Notenbank ihren Willen direkt bei der Kreditauswahl der Geschäftsbanken durchsetzen oder sie ist darauf angewiesen, insbesondere

1) Nach längeren Diskussionen wurde im August 1960 ein gentleman's agreement getroffen, wonach die Banken nach und nach in Höhe von einer Milliarde DM 5 1/2 % verzinsliche Geldmarktpapiere übernehmen und für vorläufig zwei Jahre im Portefeuille behalten. Dafür verzichtet die Bundesbank vorerst auf eine erneute Erhöhung der Mindestreserven. Die Papiere werden sehr schnell übernommen und zwar im wesentlichen nach dem sog. Konsortial-Schlüssel, wie er bei früheren öffentlichen Anleihen angewendet wurde; vgl. Pressenotizen der Deutschen Bundesbank vom 5. August 1960 und vom 12. Oktober 1960; Heide, K., Erhöhung der Mindestreserven oder Sonder-Schatzwechsel, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Heft 15 vom 1. August 1960, S. 7/8.

bei der Refinanzierung Bedingungen zu stellen, wonach bestimmte Verwendungszwecke von Krediten bevorzugt werden, also indirekt auf die Kreditauswahl einzuwirken.

Von dieser Fähigkeit hängt wiederum weitgehend ab, ob die qualitative Kreditlenkung die Kreditpolitik allein tragen kann, starken unterstützenden Charakter haben soll oder nur mit geringerer Bedeutung zusätzlich zu anderen Methoden verwendet wird. Die qualitative Kontrolle hat in manchen Ländern die Funktionen der quantitativen insbesondere dann ganz übernommen, wenn eine wirksame quantitative Beschränkung durch traditionelle Methoden nicht erreichbar war¹⁾.

Angewendet wird die qualitative Kreditkontrolle durch Aufstellung von Negativlisten, auf Grund derer bestimmte Kredite diskriminiert werden oder in Form positiver Lenkung, die gewünschte Kredite privilegiert. In der Regel wird der Wirksamkeit wegen zwar sowohl die positive als auch die negative Kreditkontrolle eingesetzt, doch wird einmal mehr auf die eine, ein andermal auf die andere Art das Hauptgewicht gelegt. Bei der Anwendung der privilegierenden Kreditlenkung ist auf die Gefahr zu achten, daß damit eine Erweiterung der Liquiditätsbasis der Geschäftsbanken verbunden ist, die auch zur Finanzierung gerade von ungeeigneten Kreditgeschäften die Voraussetzung gibt.

Der Aufgabe einer Notenbank entspricht es, zur Sicherung der Währung Geld- und Kreditpolitik zu betreiben. Eine gesonderte Kapitalmarktpolitik gehört nicht zu ihrer regulären Tätigkeit. Dem Kapitalmarkt wird deshalb nur insoweit Aufmerksamkeit geschenkt, als er die Notenbankaufgaben tangiert. Es ist gedacht an die Bewegungen auf dem Kapitalmarkt, welche die Notenbankziele gefährden, insbesondere an die gegenwärtig zu beobachtende Tatsache, daß der Kapitalmarkt abhängig von kreditpolitischen Maßnahmen ist, da er weitgehend von Mitteln der Geschäftsbanken gespeist wird. Im Grundsatz beziehen sich die Maßnahmen auf den kurzfristigen Kreditsektor. Eine Unterscheidung von qualitativer Kreditlenkung, die auf eine langfristige oder auf eine kurzfristige Beeinflussung zielt, ist daher nicht vertretbar.

1) Vgl. Lutz, V., Old and New Instruments of Credit Control, in: Erste internationale Kreditkonferenz, Berichte, Rom 1951, Bd. I S. 171

Der Begriff der qualitativen Kreditlenkung umschließt notwendigerweise die Differenzierung der Notenbankmittel. Zu beachten ist jedoch, daß die differenziert angewendeten Mittel zwei ganz verschiedenen Zielen dienen können. Einmal unterstützen die differenzierten Mittel der Notenbank die quantitative Kreditpolitik und beeinflussen so das Kreditvolumen global. Im anderen Fall werden mit Hilfe differenziert ausgestalteter Notenbankmittel einzelne Wirtschaftsgruppen beeinflußt. Dies letztere ist das eigentliche Thema der Untersuchung. Selbstverständlich ist auch noch die Anwendung quantitativer Mittel, wie Diskont-, Offenmarkt- und Mindestreservenpolitik als Differenzierung zur qualitativen Kreditpolitik anzusehen, wenn diese Mittel mit unterschiedlichem Gewicht je nach den verfolgten speziellen Zielen eingesetzt werden. Somit ist ganz deutlich, wie untrennbar Differenzierung und qualitative Kreditpolitik miteinander verwoben sind. Im folgenden wird daher beiden Blickrichtungen Raum gegeben. Daß die einzelnen Notenbankinstrumente als rein technische Hilfsmittel ohne eigenständige qualitative Funktion umso brauchbarer für eine qualitative Kreditpolitik sind, je feiner sie differenziert werden können, wird im einzelnen aufgezeigt. Der Vollständigkeit halber sind bei der Einzeluntersuchung der währungspolitischen Instrumente auf ihre Verwendbarkeit zur qualitativen Kreditpolitik alle Maßnahmen zu berücksichtigen, die die Krediterschöpfungskapazität der Banken zu berühren vermögen. Es sind also nicht nur die Notenbankmittel zu beschreiben, die auf Grund der Kreditabhängigkeit der Geschäftsbanken vom Noteninstitut wirken. Zu begrenzen ist die Analyse in der Hauptsache auf bestehende oder entwicklungsfähige Elemente zur qualitativen Kreditlenkung. Eine derartige Untersuchung technischer Möglichkeiten kann nicht in allen Fällen den gesteckten rechtlichen und wirtschaftlich-traditionellen Rahmen einhalten. Daraus herrührende rein theoretische Erörterungen finden ihr Gegengewicht in einer Reihe von Beispielen aus der Notenbankgeschichte in der Bundesrepublik Deutschland.

Aus systematischen Gründen wird der zusammenwirkende Einsatz der Notenbankmittel in einem eigenen Kapitel geschildert. Nach den Quellen der Befugnisse, aus denen sich der Einsatz der Mittel herleitet, unterscheiden sich zwei Kreise von Instrumenten, diejenigen aus privatwirtschaftlicher Tätigkeit (A) und diejenigen aus öffentlich-rechtlichen Befugnissen (B). Der erste Kreis

ist geteilt in Abhängigkeit aus Kreditbeziehungen (AA) und die losere Verbindung aus sonstiger Versorgung mit Liquidität (AB).

Gleskes Bemerkung: "Das kreditpolitische Lenkungsinstrumentarium der Zentralbank beruht auf der Tatsache, daß das Kreditpotential der Geschäftsbanken letztlich eine Funktion ihrer Verfügungsmacht über Zentralbankgeld ist"¹⁾, darf dahin ausgeweitet werden, daß über diese Bindung hinaus ausschließlich auf administrative Gewalt gründende Instrumente unmittelbar und von Bankliquidität unabhängig sehr scharf greifen, und daß andererseits die Grundlage vieler Maßnahmen der Notenbank das Verantwortungsbewußtsein und die Solidarität der Geschäftsbanken bilden.

A. Eingriffe auf Grund privatwirtschaftlicher Beziehungen

AA. Mittel, die sich aus dem Kreditgeschäft der Notenbank ergeben

Der Einfluß der Notenbank auf die Geldströme läßt sich unter anderem darum erzielen, weil die Geschäftsbanken bei ihrer Kreditschöpfung stets damit zurechnen haben, daß sie Zentralbankgeld benötigen. Dadurch ist eine - je nach der Wirtschaftslage mehr oder minder starke Abhängigkeit des Kreditbankensystems von der Zentralbank begründet, die ein Weiterwirken der Notenbankmaßnahmen auf die Kreditnehmer der Geschäftsbank erwarten läßt. Aus Vorsorge halten die Banken liquide Mittel entweder in "aktueller" Form als Bargeld oder Guthaben beim Zentralbanksystem oder in "potentieller" Form, wie es Willeke formuliert, nämlich in ankaufsfähigen oder beleihungsfähigen Wertpapieren (Wechsel, lombardierbare Wertpapiere). Für die Politik der Zentralnotenbank ergeben sich daraus zwei wichtige Ansatzpunkte. Entweder reguliert sie die aktuelle Liquidität oder sie steuert über die liquiditätsmäßige Verfügbarkeit von Wertpapieren²⁾.

1) Gleske, L., Die Liquidität in der Kreditwirtschaft, Frankfurt/M., S. 79

2) Im Verlaufe der Einzelbetrachtung der Instrumente, besonders jedoch in Kapitel 8, wird sich die große Bedeutung dieser Unterscheidung zeigen.

Nachdem wirtschaftlich immer eine Kreditgewährung vorliegt, gleich ob die Zentralbank Wertpapiere der Geschäftsbanken ankauft oder beleiht, wird im folgenden diesbezüglich keine Unterscheidung getroffen.

I. Einsatz der Instrumente gegenüber der Gesamtwirtschaft

Die Z i n s p o l i t i k¹⁾ nimmt nicht nur deshalb eine hervorgehobene Stellung ein, weil sie mit dem Zentralmittel, dem Preis auf dem Kreditmarkt, operiert, sondern weil sie wohl als einziges kreditpolitisches Instrument neben dem Kreditangebot auch die Nachfrage nach Kredit steuern kann. Falls in der Wirtschaft Voraussetzungen für eine Kreditausweitung gegeben sind, dient die Zinsvariation vorzüglich als Mittel expansiver Kreditpolitik. Im übrigen hat die Zinspolitik eine gewisse Wirksamkeit in allen Bereichen der Wirtschaft, im Kreditbanken-, Staats- und Privatwirtschaftssektor.

Zwar setzt die Zentralnotenbank in aller Regel ihre Zinssätze ohne gleichzeitige weitere Bedingungsänderungen fest, doch hängen diese Zinssätze in ihrer Wirkung eng mit den Anforderungen an die Kreditvergabe zusammen. Es ist ausgeschlossen, daß jeder formlos, falls er nur zur Zinszahlung und Amortisation in der Lage ist, von der Notenbank Kredit erhält. Grundsätzlich sind weitere - formale und materielle - Bedingungen an die Kreditvergabe geknüpft. Diese faktische Verschränkung von Zinspolitik und weiteren Anforderungen zur Kreditgewährung hindert nicht, theoretisch eine Trennung vorzunehmen. Das ist deshalb zweckmäßig, weil beide Instrumente weitgehend unabhängig voneinander angewendet werden können.

Die Überlegungen gehen im allgemeinen von den Diskontsätzen aus, da alle anderen Zinssätze von ihnen beeinflußt werden, der Geldmarkt stärker, der Kapitalmarkt mittelbar. Zum Teil sind die Sätze marktmäßig verbunden²⁾,

1) Im streng juristischen Sinne zählt die Diskontfestsetzung zu den administrativen Mitteln. Da sie jedoch den Markt nicht reglementiert und keinen unausweichlichen Eingriff darstellt, der von der Bankwirtschaft als systemstörend empfunden wird, wird die Diskontsatzpolitik zu den privatwirtschaftlichen Mitteln gerechnet; vgl. auch S. 63/64

2) Geldmarkt im engeren Sinn

zum anderen Teil stehen sie traditionsmäßig¹⁾ oder obrigkeitlich²⁾ in einem bestimmten Verhältnis zueinander. Die starren Relationen sind keine Notwendigkeit, sie könnten aufgelöst werden, um die Beweglichkeit und Effektivität der Zinspolitik zu vergrößern³⁾. Aus welchen Gründen sollten sich beispielsweise immer die Sätze für Lombarddarlehen und für Kassenkredite parallel bewegen? Keineswegs garantiert eine solche Starrheit wettbewerbsneutrale, marktkonforme Wirkungen. Eine Auflösung könnte Verzerrungen beseitigen und das Instrument Zinspolitik durchschlagender machen.

Zunehmend muß sich die Diskontsatzpolitik an ausländischen Tendenzen orientieren, da der internationale Geldmarkt, auch der Kapitalmarkt, monetäre Transaktionen von Land zu Land ohne weiteres wieder zuläßt, wobei von gelegentlichen Beschränkungen durch die Notenbank abgesehen sei. Dadurch kann eine binnenwirtschaftlich begründete Diskontpolitik durchkreuzt werden. So mag aus konjunkturpolitischen Gründen eine Diskonterhöhung angebracht sein; wegen des hohen inländischen Zinsniveaus gegenüber dem Ausland werden jedoch Devisenströme angezogen, die verflüssigend wirken und den angestrebten diskontpolitischen Effekt ins Gegenteil verkehren⁴⁾. Obwohl der Diskontsatz nicht vom Markt diktiert werden kann, beeinflußt doch das Geschehen auf dem Geldmarkt die Beschlüsse über die Festsetzung der Diskontsätze, insbesondere wenn durch die Bindungen aus den Zinsabkommen den Banken Schwierigkeiten erwachsen.

Das besondere Merkmal einer globalen, undifferenzierten Zinsänderung besteht darin, daß sie quantitativ gedacht ist. Mit der Zinspolitik wird die

-
- 1) Der Diskontsatz ist gleich dem Zins für Kassenkredit, der Lombardsatz liegt 1 % höher.
 - 2) Die Zinsabkommen unterliegen der staatlichen Aufsicht.
 - 3) Ursprünglich bildeten sich im Bankwesen die Zinsen und Gebühren nach individuellen Angebots- und Nachfrageverhältnissen. Als Folge der Bankenkrise von 1931 wurde die Zins- und Gebührengestaltung reglementiert. Nach dem Zinsabkommen von 1932 wurde am 22.12.1936 im Rahmen eines "Mantelvertrages" zwischen den Spitzenverbänden des Kreditgewerbes ein neues Zinsabkommen in Kraft gesetzt. Seitdem sind u. a. die Sollzinsen als "Normalsätze" eng an den Diskontsatz geknüpft; vgl. Herlan, F., Zinsen und Gebühren, in: Die Bank, hrsg. v. Theisinger und Löffelholz, Wiesbaden 1952, Bd. II S. 654 ff und 664 f.
 - 4) Günstige Swapkonditionen mildern diese unerwünschten Wirkungen; vgl. S. 117 f.

qualitative Auslese der Banken nicht im mindesten¹⁾ beeinflußt, noch versucht man, bestimmten Wirtschaftssubjekten eine Sonderbehandlung zukommen zu lassen. Allein mit der Erfahrungstatsache wird operiert, wonach eine hohe positive Korrelation zwischen Diskontsatz- und Geldvolumenänderung besteht. Sicherlich steuert der Diskontsatz den Wechselankauf, somit die in die Wirtschaft, insbesondere den Bankensektor fließende Zentralbankgeldmenge, von der wiederum das Buchgeldvolumen beeinflußt wird. Dabei wirken die an den Diskontsatz gekoppelten Zinssätze, vor allem die Sollzinssen mit. Im übrigen ist das psychologisch konjunkturbeeinflussende Moment des Diskontsatzes ebensowenig zu übersehen wie die Wirkung auf die Devisenbilanz und nicht zuletzt auf die Rentabilität der Kreditinstitute.

Schon bei der globalen Anwendung der Zinspolitik findet sich ein erster Ansatz zur qualitativen Kredikontrolle. Von einer Diskontsatzvariation werden nicht alle Banken gleichmäßig berührt; vor allem spielt der Umfang des Wechselgeschäfts eine Rolle.

Zweifach können die Kreditnehmerungleich getroffen werden. Von den Banken her schlägt eine Diskonterhöhung erstens nicht überall gleich stark durch, beispielsweise erfahren Kontokorrent- und Wechselkredite, Groß- und Kleinkunden nicht die gleiche Behandlung. Unter den Kreditnehmern bestehen zweitens erhebliche Unterschiede in der Schärfe, mit der sie von Zinsänderungen betroffen werden. So fühlte sich die Exportindustrie durch Diskonterhöhungen in besonderer Weise hart bedrängt²⁾. Liegt es nun im Sinne der Zentralnotenbank, etwa die Kredite an die Exportindustrie einzudämmen, so braucht sie falls keine Nebeneffekte auftreten, keinerlei differenzierte Maßnahmen durchzuführen, insbesondere keinen Druck auf die Geschäftsbanken auszuüben, um

1) Quantitative Maßnahmen haben nicht notwendigerweise qualitative Wirkungen zur Folge. Allerdings hat die Erfahrung gelehrt, daß die Geschäftsbanken in Fortsetzung der restriktiven Notenbankpolitik vor allem die Kreditlinien ihrer weniger bedeutenden, nicht der unwirtschaftlicher arbeitenden Kunden beschneiden.

2) In den Jahren des Neuaufbaus ihrer Weltmarktposition reagierte die Exportwirtschaft mehr als andere Wirtschaftszweige auf die Verschlechterung ihrer Konkurrenzlage. Da sich die Exportwirtschaft mit kurzfristigen Krediten finanziert, wirken auf sie Zinsveränderungen, die an den Zentralbank-Diskontsatz anschließen, unmittelbar; vgl. O. Veit, Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt 1957, S. 38. Siehe auch Vereinigte Wirtschaftsdienste, Frankfurt, vom 26.6.1956.

ihre speziellen Ziele zu erreichen. Es genügt allein eine Diskontsatzvariation. Außer dem Ausfuhrhandel gelten der Einfuhr- und der Großhandel als besonders zinsempfindlich. An Vorstellungen von Ungleichmäßigkeiten auf den Märkten knüpft die Behauptung, daß sich der Zins nur in Kleinbetrieben so auswirke, wie er allgemein wirken sollte.

Ein aktives qualitatives Instrument wird die Zinspolitik erst, wenn sie nach vorgezeichneten Gesichtspunkten die Zinssätze differenziert. Stehen nicht institutionelle Faktoren dagegen, geben die Banken die Zinsvorteile an die privilegierten¹⁾ Kreditnehmer weiter. Entweder geschieht dies unmittelbar durch gesenkte Sollzinsen oder die Banken bevorzugen bei einheitlichen Kreditzinsen die hervorgehobenen Kreditnachsuchenden. Diese Überlegungen fanden Anwendung bei Ansätzen zu einer Politik des "gespaltenen Diskonts", besonders in bezug auf Exportfinanzierungswechsel.

Nebeneinander, gesondert, aber in organischem Zusammenhang läßt sich qualitativ Kreditlenkung durch individuelle Differenzierung der Diskontsätze²⁾ untereinander, ebenso der Lombardsätze, der Sätze für Offenmarktpapiere und weiterer in Erscheinung tretender Kreditarten erzielen.

Einige wenige Beispiele aus der notenbankpolitischen Praxis zeigen die bisherigen Bemühungen in dieser Richtung. Auch die Zentralnotenbank in Westdeutschland kam in den Verdacht, bewußt eine Politik niederer Zinssätze zur Verbilligung des Staatskredits zu verfolgen. Eine etwas differenziertere Zinspolitik zeigte sich in jahrelang gewährten speziellen Privilegien und dem niederen Zinsniveau in Berlin. An besonderen Zinsvorteilen findet sich eine erstaunliche Anzahl. Für Wechsel, die auf fremde Valuta lauten, wurde gemäß dem Beschluß des Zentralbankrats der Bank deutscher Länder vom 3. August 1948 ein einheitlicher Diskontsatz von 3 % berechnet. Mit Beschluß des Zentralbankrats vom 9./10. November 1949 wurden für Fremdwährungswechsel unterschiedliche Sätze in Anlehnung an die Diskontsätze der ausländischen Notenbanken festgesetzt oder der billigere inländische Diskontsatz

1) Ähnliche Überlegungen sind bei Benachteiligungen anzustellen.

2) Gegenwärtig steht ein solches Vorgehen im Gegensatz zum Bundesbankgesetz. Die theoretische Möglichkeit der Differenzierung wurde auch während der Geltungsdauer des Gesetzes über die Bank deutscher Länder nicht ausgenützt.

berechnet. Gleiche Bevorzugung genossen DM-Wechsel, die im Ausland akzeptiert worden waren¹⁾ und Exporttratten²⁾. Auch nach der Erhöhung der allgemeinen Diskontrate am 27. Oktober 1950 von 4 auf 6 % wurden die Solawechsel aus der Exportförderungsaktion der Kreditanstalt für Wiederaufbau weiterhin zu 4 % rediskontiert³⁾; der Beschluß vom 7./8. November 1951 hob diese Zinsvergünstigung auf. Der 19. Mai 1956 brachte endgültig den Abbau des Zinsprivilegs der Exportwirtschaft. Auslandswechsel, Auslandsschecks, DM-Akzepte von Ausländern und Exporttratten wurden nur noch zum allgemeinen Diskontsatz angekauft. Seit dem 29. Mai 1952 bestand noch eine Sonderregelung für die zur Finanzierung der Landwirtschaft, der Seeschifffahrt und des Wohnungsbaus bestimmten Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die weiterhin mit 4 % abgerechnet wurden, nachdem laut Beschluß des Zentralbankrats vom 20. Dezember 1950 der Zinssatz für Kassenkredite an die Kreditanstalt für Wiederaufbau für sonstige Verwendungszwecke mit Wirkung vom 27. Oktober 1950 auf 5 1/2 % festgesetzt worden war.

II. Einsatz der Instrumente gegenüber den Geschäftsbanken

1. A n f o r d e r u n g e n a n d i e K r e d i t u n t e r - l a g e n

Es steht im freien Ermessen der Notenbank, neben der Zinsforderung weitere Bedingungen zur Voraussetzung ihrer Refinanzierung zu machen⁴⁾. Privatwirtschaftlich geleitete Banken sichern mit der Beachtung der Bedingungen, die die Notenbank an den Ankauf von Wertpapieren

1) Beschluß des Zentralbankrats vom 22./23.3.1950

2) Beschluß vom 15./16.11.1950 und Beschluß vom 23./24.5.1951

3) Beschluß vom 29./30.11.1950

4) Diese Bedingungen decken sich im wesentlichen mit den kreditpolitischen Regelungen, die in den Jahresberichten der Bank deutscher Länder und der Bundesbank als qualitative Anforderungen an die Zentralbankfähigkeit von Kreditpapieren bezeichnet werden.

knüpft, ihr Ertrags-, Sicherheits- und Liquiditätsinteresse. Für die Notenbank können die Bedingungsvariationen unschwer instrumentalen Charakter annehmen, da ihre Aufgabe ausschließlich eine öffentliche ist, zu deren Gunsten privatwirtschaftliche Ziele aufzugeben sind. Trotzdem gibt die Notenbank üblicherweise keine Kredite an das Bankensystem ohne Sicherung in Wertpapieren, wobei vor allen anderen Papieren der Wechsel mit weitem Abstand führt. Aus diesem Grunde wird im folgenden von "Veränderungen in den Anforderungen an die Kreditpapiere" gesprochen. Nicht übersehen wird, daß die Papiere weiter nichts als ein technisches Hilfsmittel sind. Die Behandlung der Anforderungen an die Kreditpapiere schränkt die Problemstellung nicht ein, da analog dazu - noch leichter sogar - die Voraussetzungen für die Refinanzierung von Krediten ohne Beweisurkunden variiert werden könnten.

Mit der Möglichkeit, die Anforderungen an die Kreditpapiere zu verändern, Kredite also nur in bestimmten gewünschten Fällen zu gewähren, ist der Bank ein Mittel qualitativer Kreditkontrolle von besonderer Feinheit gegeben. Beliebig tiefe Untergliederungen setzen die Bank in die Lage, nahezu jeden Kredit qualitativ zu erfassen. Juristische und wirtschaftsgrundsätzliche Bedenken, wahrscheinliche Willkür von seiten der Notenbank, Verschleierungen der Bankkundschaft und ähnliches können bei der Erörterung der Technik außer Betracht bleiben.

Eine weite Deutung des Mittels "Anforderungen an die Kreditpapiere" gestattete einerseits, Papiere einzuschließen, denen spezielle Kreditzusagen zugrunde liegen, da ihnen eine höhere Qualifikation zukommt. Doch soll dieser Weg nicht beschritten werden, da Kreditzusagen eine spezifische Bedeutung als Kreditmittel zuerkannt werden muß. Andererseits bestehen Bedenken hinsichtlich der Abgrenzung gegenüber dem Instrument "absolute Kontingente". Die Kontingentierung von Krediten, die auf einer bestimmten Wertpapierart - hauptsächlich Wechseln - beruhen, berührt die Qualität eines Kreditpapiers als "potentielles Zentralbankgeld". Es könnte ein Teil der Maßnahmen auf Grund von Änderungen der Anforderungen an Kreditpapiere dem Instrument "Kontingente" zuzurechnen sein. Wenn man sich ein Kontingent, angenommen das Rediskontkontingent für Bankakzepte, immer weiter verkleinert vorstellt, bis zu einer völligen Rediskontsperre, dann sieht man, wie die zunächst ge-

dachte quantitative Beschränkung im Laufe der Reduktion mehr und mehr vom qualitativen Element überlagert wird, bis am Endpunkt fast ausschließlich eine qualitative Wertung steht. Trotz dieser Überschneidungen heben sich die beiden Instrumente klar voneinander ab. Deshalb ist es zulässig, die Wertpapiere, auf denen sowohl quantitative als auch qualitative kreditpolitische Maßnahmen liegen, der dominierenden Mittelart zuzuordnen. Somit sind alle Ausschließungen vom Ankauf unter "Anforderungen an Kreditpapiere" zu subsumieren, während auch die kleinsten Kontingente noch zu quantitativen Maßnahmen zählen.

Die Aufstellung einer Rangordnung der liquiditätsmäßigen Qualität von Kreditpapieren durch Zusage oder Ablehnung des Ankafs von seiten der Zentralnotenbank wird unmittelbar bei aktuellen Refinanzierungsbedürfnissen der Banken wirksam. Sie formt aber auch dann die qualitative Auslese der Geschäftsbanken um, wenn diese sich nicht in Liquiditätsschwierigkeiten befinden, da immer Notfälle auftreten können, die eine Refinanzierungshilfe erfordern. Daraus entwickelte sich eine ganz bestimmte Übung der Banken hinsichtlich der formalen und materiellen Anforderungen an Kreditpapiere; man denke nur an die Voraussetzungen, die ein vollwertiger Wechsel erfüllen muß, um zentralbankfähig zu werden.

Im folgenden soll so vorgegangen werden, daß die einzelnen Kreditarten der Reihe nach untersucht werden, ob sie zur qualitativen Kreditlenkung verwendet werden können. Am Anfang steht der Wechselkredit mit seinen Spielarten, der gleichzeitig beispielhaft für andere Kreditformen ist.

a) Wechselankauf

Aus dem ganzen Instrumentenbündel, das die Bezeichnung "Diskontpolitik" trägt, d.h. die Regelung der Bedingungen, unter denen die Notenbank Wechsel diskontiert, wurde die "Diskontsatzpolitik" herausgegriffen, so daß noch alle anderen Teile des Instrumentes Diskontpolitik verbleiben. Das Operationsfeld reicht von Vorschriften über Laufzeit, Unterschriften, Vorschriften darüber, ob Direkt- oder nur Rediskont in Frage kommen soll, über die Handhabung der qualitativen Auslese, von

dem allgemeinen Hinweis auf "gute Handelswechsel" bis zur Bevorzugung oder Benachteiligung von Wechseln, die mit bestimmten Geschäftsvorfällen in Zusammenhang stehen.

Schon in der Setzung formaler Diskontbedingungen ist der Zentralnotenbank die Möglichkeit an die Hand gegeben, die qualitative Kreditauslese der Banken in ihrem Sinn auf bestimmte Bereiche auszurichten, indem beispielsweise die Laufzeit für rediskontfähige Wechsel so bemessen wird, daß daraus für ganz bestimmte Kreditnehmer Hemmnisse entstehen. Bau- und besonders Erntefinanzierungen müssen sich dem natürlichen Rhythmus dieser Branchen anschließen, so daß nur längere Laufzeiten der Wechsel - Prolongationen sind ein unsicherheitsbehafteter Notbehelf - den Bedürfnissen entsprechen.

Von solchen Sonderfällen ist allerdings kaum eine konstruktive qualitative Kreditkontrolle zu erwarten, da der Effekt ungewiß ist und die Nebenwirkungen wenig kontrollierbar, aber umfassend sind.

Deshalb hat man sich darauf zu besinnen, auf welche Weise eine Differenzierung des Wechselkredits erreichbar ist, deren Spielarten letztlich alle auf das Ziel gerichtet sind, einen bestimmten Vorgang oder auch individuelle Eigenschaften von Kreditnehmern zu treffen. Also werden formelle und materielle Anforderungen zu stellen sein. Entweder beachtet man dabei die Funktionen, welche der Kredit erfüllen soll oder man stellt auf Branchen oder Wirtschaftsstufen ab. Nebeneinander kann an folgende formelle und materielle Unterscheidungsmerkmale angeknüpft werden:

1. Art der Wechsel, wie Solawechsel, Exporttratten, Bankakzepte
2. Fristigkeit¹⁾
3. Höhe der Wechselsumme, beispielsweise Bevorzugung von Kleinkrediten
4. Geschäftsgrundlage: Finanzwechsel - Warenwechsel
5. Verwendungszwecke

1) "Eine Herabsetzung der Kreditdauer beeinflusst ... die Struktur des güterwirtschaftlichen Geschehens, dessen Durchführung die Kredite ja zu dienen bestimmt sind. Das beruht darauf, daß die verschiedenen geschäftlichen Transaktionen an unterschiedliche Laufzeiten gebunden sind ..."
(Forstmann, A., Geld und Kredit, Göttingen 1952, II. Teil, S. 670)

a) Zu unterscheiden sind Produktion, Konsumtion und Verteilung.

Die Produktionssphäre ist in die Konsumgüter- und in die Investitionsgüterindustrie zu unterteilen, wobei eine beliebige weitere Aufgliederung möglich ist.

Auf die Konsumtionssphäre nimmt die Notenbank unmittelbar über Teilzahlungswechsel Einfluß.

In der Verteilungssphäre handelt es sich um die Finanzierung des Warenumschlages und von Warenlagern.

Besondere praktische Bedeutung kommt der verschiedenen Behandlung von Außenhandel und Binnenhandel zu.

b) Branchen, wie Landwirtschaft, Schwerindustrie, innerhalb derer eine spezielle Behandlung von Eisenblechverarbeitern vorgenommen werden kann.

c) Ökonomische Funktionen, wie Warenumschlag, Spekulationen, Investitionskredit, Betriebsmittelkredit usw.

6. Herkunft; neben der Scheidung von In- und Ausländern kann die nach einzelnen Staaten eine Rolle spielen.

7. Bonität des Wechsels und damit Anforderungen an die persönliche Kreditwürdigkeit und die sachliche - in der Regel durch Sicherheitsleistung gewährleistete - Kreditfähigkeit. Der Hinweis auf die Variationsbreite in den Auslegungen bedarf keiner Erläuterung.

8. Sonstiges, z.B. Bareinschuß bei Teilzahlungen; insbesondere sind formelle Bedingungen zu beachten¹⁾.

Gegebene Ziele können in der kombinierten Verwendung der oben gezeigten mittelbaren und unmittelbaren Anforderungen an die Kreditvergabe erreicht werden.

Ein Beispiel soll die praktische Anwendung solcher Differenzierungen demonstrieren. Im Rundschreiben Nr. 200 der Landeszentralbank von Bayern vom 29. Juni 1948 heißt es unter anderem zum Punkt über den Ankauf von Wechseln

1) Vgl. Allgemeine Geschäftsbedingungen der deutschen Bundesbank, Abschnitt V: Ankauf von Inlandswechseln, unter Punkt 1 - 13

und Schecks auf das Inland: Nach einem Beschluß des Zentralbankrates sind künftighin ankaufsfähig nur Wechsel, die

- 1) spätestens in drei Monaten fällig sind (in Sonderfällen sind wir auch zu einer einmaligen Prolongation bereit),
- 2) die mit einem Bankdomizil versehen sind ... jeweils besondere Wechselrechnungen sind zu erstellen und entsprechend zu kennzeichnen für
 - a) Handelswechsel, b) Bankakzepte, c) Kleinkredit-Bankakzepte, d) Solawechsel.

Auf den Rechnungen, mit denen Solawechsel diskontiert werden, ist außerdem jeweils anzugeben

- a) der Aussteller der betreffenden Papiere,
- b) Grund der Inanspruchnahme.

Sofern Bankakzepte diskontiert werden, ist auf den Kaufrechnungen noch zu vermerken

- a) der Aussteller, b) die Geschäftsgrundlage und Angabe der Ware und des Lieferanten.

Die Praxis kann sich einer strengen Systematik nicht unterwerfen und deshalb ist der nachfolgenden Darstellung, die der in den Jahresberichten der Bank folgt, kein durchgehendes Einteilungskriterium unterlegt. Im übrigen wird sich zeigen, wie alle theoretisch gesonderten Anknüpfungsmerkmale zur selektiven Wechselfinanzierung in den Beschlüssen in oft verwirrender Weise gleichzeitig beachtet werden.

aa) Handelswechsel

Aus den zum Diskont eingereichten Wechseln sollen drei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften. Die Wechsel müssen innerhalb von drei Monaten nach dem Tage des Ankaufs fällig sein. Sie sollen gute Handelswechsel sein.

Von allgemeiner Bedeutung ist der Beschluß vom 20. Februar 1957, in dem eine Richtlinie für die Beurteilung der Qualität einer Unterschrift aufgestellt wurde: "Wer aus einem zum Diskont oder zur Beleihung bei der Landeszentralbank eingereichten Wechsel verpflichtet ist und trotz

Aufforderung zur Selbstauskunft über seine finanziellen Verhältnisse keine oder keine genügende Auskunft gibt und über wen auch sonst kein Material vorliegt oder zu beschaffen ist, das eine hinreichende Beurteilung seiner finanziellen Verhältnisse ermöglicht, ist nicht als ein 'als zahlungsfähig bekannter Verpflichteter' im Sinne des § 13 I Ziffer 1 der Landeszentralbankgesetze anzusehen. Ein Wechsel darf nicht angekauft oder beliehen werden, wenn feststeht, daß der Akzeptant nicht als ein 'als zahlungsfähig bekannter Verpflichteter' betrachtet werden kann."

Schon diese Grundsatzbestimmungen enthalten weitreichende qualitative Elemente, die durch Zusatzvorschriften weitgehend verändert werden können.

In chronologischer Reihenfolge stehen anschließend die qualitätspolitisch wichtigen Punkte aus Beschlüssen des Zentralbankrates der Bank deutscher Länder und der Bundesbank.

Beschluß vom 15. Juni 1948 einschließlich seiner Ergänzung vom 24. Juni 1948: Diskontierbar sind gute Handelswechsel, die der Finanzierung tatsächlich erfolgter Verkäufe dienen. Eine Diskontierung von Wechseln, mit denen das Durchhalten nicht betriebsnotwendiger Fertigwaren, Halbfabrikate oder Roh- und Hilfsstoffbestände finanziert werden soll, kommt auf keinen Fall in Betracht. Aus den Wechseln müssen drei als zahlungsfähig bekannte Verpflichtete haften. Ist die Einlösung durch eine Nebensicherheit oder in sonstiger Weise einwandfrei gewährleistet, so kann eine Diskontierung auch erfolgen, wenn nur zwei aus dem Wechsel Verpflichtete bekannt sind. Die Wechsel müssen grundsätzlich spätestens in drei Monaten fällig sein. In Sonderfällen besteht die Möglichkeit zur einmaligen Prolongation.

Am 2./3. November 1948 beschloß der Zentralbankrat: Die Kreditinstitute sind verpflichtet, darauf zu achten, daß die Laufzeit der gewährten Kredite nicht über die Zeit hinausreicht, die zur Abwicklung des zugrunde liegenden Warengeschäfts notwendig ist. Wechsel von Kreditnehmern, die über Warenlager verfügen, die über das für den betreffenden Geschäftsbetrieb unbedingt notwendige Maß hinausgehen, werden von den Landeszentralbanken nicht re-diskontiert.

Erst der Beschluß vom 10. Mai 1949 verschärfte die Weisung vom 2./3. November 1948: Handelswechsel werden von den Landeszentralbanken nur angekauft, wenn ihre Laufzeit nicht über die Zeit hinausreicht, die zur Abwick-

lung des zugrunde liegenden Warengeschäfts notwendig ist.

Die Bestimmungen dieses Beschlusses wurden im Beschluß vom 4./5. März 1951 dahingehend ergänzt, daß für bestimmte, in den Handels- und Verarbeitungsstufen häufig vorkommende Typen der sogenannten Getreide- und Futtermittelwechsel (ausgenommen die Einlagerungswechsel der zentralen Vorratsstellen) normale Laufzeiten festgesetzt wurden, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen. Diese spezielle Einengung wurde mit dem Beschluß vom 31. Juli 1952 aufgehoben.

bb) Teilzahlungswechsel

Aus dem Komplex der Regeln für die Behandlung von Wechselgeschäften wurde den Wechseln, denen eine Teilzahlungsfinanzierung zugrunde lag, ein Sonderplatz eingeräumt. Sie waren einer außerordentlichen Vielzahl von Regelungen und Abänderungen der Vorschriften unterworfen. Am 10. Mai 1949 und am 28. Juni 1949 ergingen folgende Beschlüsse des Zentralbankrates: Im Rahmen der geltenden Kreditrichtlinien können vom Zentralbanksystem auch solche Wechsel hereingenommen werden, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften begeben worden sind, jedoch nur soweit es sich bei den zu finanzierenden Objekten um langfristige Wirtschaftsgüter handelt, die produktionsfördernd wirken. Vor der Herannahme von Abschnitten ist in angemessener Weise zu prüfen, ob fällig gewordene Abschnitte aus demselben Teilzahlungsgeschäft ordnungsgemäß aus eigenen Mitteln des Bezogenen bezahlt worden sind.

Im Anschluß daran erließ die Landeszentralbank von Bayern Ausführungsbestimmungen in ihrem Rundschreiben Nr. 87 an die Kreditinstitute, das hier auszugsweise angeführt werden soll, weil es ein gutes Beispiel für eine sehr ins einzelne gehende Bestrebung der Bank, qualitative Kreditlenkung zu betreiben, darstellt: "Wir sind ... bereit, Teilzahlungswechsel unter Beachtung folgender Grundsätze anzukaufen:

Die Refinanzierung von Teilzahlungsgeschäften bleibt beschränkt auf langlebige Wirtschaftsgüter, die produktionsfördernd wirken, z.B. Maschinen, Motoren, handwerkliche und berufliche Einrichtungen und Geräte. In Zweifelsfällen ist die wirtschaftliche Beziehung des zu refinanzierenden

Gutes zum Beruf oder Gewerbe des Käufers ausschlaggebend. So können z.B. Nähmaschinen für Schneiderwerkstätten, Personenwagen für Ärzte, Möbel für gewerbliche Einrichtungen, Fahrräder für den Berufsverkehr in den Kreis der zu refinanzierenden Objekte einbezogen werden. Dagegen ist die Refinanzierung von Konsumgütern (z.B. Textilien, Schuhe, Haushaltsartikel aller Art) und vor allem die von ausgesprochenen Luxusgütern nicht zulässig. Sämtliche Einzelabschnitte über den in Teile zerlegten Restkaufbetrag können angekauft werden. Voraussetzung hierfür ist, daß

- a) mindestens 1/3 des Kaufpreises bereits in bar angezahlt ist;
- b) die Finanzierung bei größeren Objekten 12 Monate, bei kleineren Objekten 6 Monate nicht überschreitet;
- c) die Abschnitte vom Zeitpunkt der Rediskontierung an spätestens in 3 Monaten fällig werden;
- d) die Abschnitte die Unterschriften aller am Teilzahlungsgeschäft beteiligten Firmen oder Personen tragen. Hierbei bitten wir insbesondere darauf zu achten, daß auch Händlerfirmen, soweit sie in den Absatz eingeschaltet sind, auf dem Wechsel erscheinen ...¹⁾

Der Beschluß vom 14./15. März 1951 bestimmte, daß Wechsel, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften irgendwelcher Art begeben worden sind, vom Zentralbanksystem nicht mehr refinanziert werden.

Mit dem Beschluß vom 1./2. Oktober 1952 konnten Wechsel, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften begeben worden waren, wieder angekauft werden, jedoch nur, soweit

- a) es sich bei den zu finanzierenden Objekten um langlebige Wirtschaftsgüter handelte, die produktionsfördernd wirken;
- b) es sich um den letzten Abschnitt aus der Finanzierung eines Geschäfts handelte;
- c) dieser Abschnitt innerhalb von 90 Tagen fällig war und
- d) aus einer dem Abschnitt beigefügten verbindlichen Erklärung hervorging, daß die Bedingungen zu a) und b) erfüllt waren.

1) Rundschreiben der Landeszentralbank von Bayern, Nr. 87 vom 27.7.1949

Im Rundschreiben Nr. 78 vom 17. Oktober 1952 veröffentlichte die Landeszentralbank von Bayern ein Muster für die Grundgeschäftserklärung:

Erklärung für die Landeszentralbank
für Teilzahlungsfinanzierung

Ankauf von ... (auf Grund der uns vorgelegten Geschäftspapiere)
Betreff Akzeptant

(Firma, Adresse und Branchenangabe)

DM ... per ... auf

Wir erklären hiermit verbindlich:

- 1) Dem Wechsel liegt folgendes Geschäft zugrunde
Objekt Gesamtpreis DM Kaufvertrag vom
- 2) Es handelt sich um den letzten Teilabschnitt der Finanzierung
des Gesamtgeschäfts; bei Fälligkeit des Wechsels wird das
Teilfinanzierungsgeschäft endgültig abgewickelt sein.

Am 8. September 1954 beschloß der Zentralbankrat: Wechsel, bei denen es sich nicht um den letzten Abschnitt oder - bei Abstellung auf monatliche Fälligkeiten - um die letzten drei Monatswechsel handelt, dürfen zum Diskont hereingenommen werden, wenn es sich um Teilzahlungsgeschäfte handelt, in denen der Käufer mindestens eine Baranzahlung von 40 v.H. des Kaufpreises geleistet hat und die gesamte Laufzeit für die Abwicklung des Geschäftes nicht über 24 Monate hinausgeht.

Wiederum eine Verschärfung der Handhabung brachte der Beschluß vom 21. März 1956: Wechsel, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften begeben werden, sind vom Diskont grundsätzlich ausgeschlossen. Ausgenommen sind solche Abschnitte, denen ein Teilzahlungskauf von landwirtschaftlichen Maschinen zugrunde liegt; dabei muß es sich um langlebige, produktionsfördernde Maschinen handeln.

cc) Bankakzepte

Bankakzepte sollen über einen Betrag von mindestens DM 5.000,-= lauten. Da es sich bei Bankakzepten in der Regel um Papiere mit nur zwei Unterschriften handelt, ist die allgemeine gesetzliche Bestimmung zu beachten, wonach von dem Erfordernis der dritten Unterschrift nur abgesehen werden kann, wenn

durch eine Nebensicherheit oder in sonstiger Weise die Sicherheit des Wechsels gewährleistet ist¹⁾. Im übrigen sind bei Bankakzepten ebenso wie bei sämtlichen Spielarten von Wechseln die grundsätzlichen Voraussetzungen für deren Ankauf zu beachten.

Im Beschluß vom 15. Juni 1948 und seiner Ergänzung vom 24. Juni 1948 wird vorgeschrieben: Diskontierbar sind Bankakzepte, die aus Kundenziehungen herrühren und nachweislich der Finanzierung von Warengeschäften, insbesondere von Ausfuhrgeschäften dienen. Aus den Wechseln muß neben dem Akzeptanten mindestens ein als zahlungsfähig bekannter Verpflichteter haften. Außerdem muß die Einlösung durch ausreichende Nebensicherheiten einwandfrei gewährleistet sein. Die Akzepte müssen grundsätzlich spätestens in 3 Monaten fällig sein. In Sonderfällen ist einmalige Prolongation möglich.

Am 2./3. November 1948 erging folgender Beschluß: 1) Der Nachweis, daß das Bankakzept der Finanzierung eines Waren- oder Auslandsgeschäfts dient, ist dadurch zu erbringen, daß jedem der Landeszentralbank angebotenem Bankakzept eine von der Geschäftsleitung des akzeptierenden Kreditinstituts ordnungsgemäß unterzeichnete Erklärung beigelegt wird, aus der sämtliche Einzelheiten über das zugrunde liegende Kreditgeschäft hervorgehen. Insbesondere muß gesagt werden, welcher Art das finanzierte Geschäft ist, auf welche Dauer der Kredit eingeräumt wurde und auf welche Weise die Rückzahlung des Kredits gewährleistet ist.

2) Zum Ankauf sind hinfert nur noch solche Bankakzepte zugelassen,

a) die nachweislich der Finanzierung von Ein- und Ausfuhrgeschäften dienen oder

b) die der Finanzierung der von Zentralbankbehörden angeordneten Lagerhaltung von bewirtschafteten Gütern dienen oder

c) die eine Laufzeit von höchstens 10 Tagen bei Einreichung haben.

Am 25./26. Januar 1949 wurde darüber hinaus eine Rediskontzusage für bestimmte Bankakzepte zur Förderung des Warenumschlages von Berliner Erzeugnissen erteilt.

1) § 13 Ziff. 1 der Landeszentralbankgesetze und § 14 der Satzung der Bank deutscher Länder

Die kreditpolitische Umkehr von der Restriktionsperiode zur Politik des leichteren Geldes spiegelte sich auch in dem teilweisen Abbau der Ankaufsbeschränkungen von Bankakzepten wider. Einige gezielte Diskriminierungen wurden aufgehoben und spezielle Förderungen durch den Beschluß vom 10. Mai 1949 einschließlich der ergänzenden Erläuterung vom 24. Mai 1949 eingeführt. Bankakzepte wurden danach von den Landeszentralbanken nur angekauft, wenn sie der kurzfristigen Finanzierung bestimmter Einzelgeschäfte dienten. Es wurden von den Landeszentralbanken namentlich keine Bankakzepte angekauft, die der Finanzierung von Investitionen oder der Verflüssigung eingefrorener Debitoren dienten. Als Akzepte, die der kurzfristigen Finanzierung bestimmter Einzelgeschäfte dienten, konnten auch solche Akzepte angesehen werden, die der kurzfristigen Zwischenfinanzierung von Bauvorhaben dienten, falls deren endgültige Finanzierung gesichert war.

dd) Debitoren-Ziehungen

Für den Ankauf von Ziehungen der Kreditinstitute auf ihre Debitoren gelten sinngemäß die Richtlinien für den Ankauf von Bankakzepten. Ein Mindestbetrag ist nicht vorgesehen. Die Summe, die die auf einen Debitoren entfallenden Bankziehungen nicht überschreiten sollen, wurde auf 20.000, -- DM festgesetzt.

ee) Bank-auf-Bank-Ziehungen

Bank-auf-Bank-Ziehungen, die der Refinanzierung von Kleinkrediten¹⁾ dienten, waren für eine Übergangszeit zur Überbrückung der in den ersten Monaten nach der Währungsreform vom Jahre 1948 auftretenden Schwierigkeiten für diskontierbar erklärt worden²⁾. Voraussetzung war, daß die Laufzeit solcher Papiere drei Monate nicht überschritt, daß der zugrunde liegende Kleinkredit im einzelnen Fall nicht mehr als 500, -- DM betrug und nicht später als das Akzept fällig war. Die Landeszentralbank verlangte, daß dem Bankakzept eine von dem kreditgebenden Institut

1) Im Gegensatz zum gegenwärtigen Inhalt des Begriffs Kleinkredit handelte es sich in den Jahren 1948 - 1950 um Betriebsmittelkredite bis zu DM 500, --, die in der Regel an Handwerksbetriebe gegeben wurden.

2) Beschluß vom 15.6.1948

unterschiedene Liste der zugrunde liegenden Kleinkredite beigefügt wurde. Die Liste mußte die Namen, die Anschriften, den Beruf oder das Gewerbe der Kreditnehmer, den Zweck, die Fälligkeitstermine und die einzelnen Beträge der gewährten Kleinkredite enthalten. Der ausgesprochene Übergangscharakter kommt in der Bestimmung zum Ausdruck, daß Engagements der Institute aus derartigen Refinanzierungen - beginnend mit dem 1. Januar 1951 - innerhalb von drei Monaten um mindestens 25 v.H. und innerhalb von je weiteren drei Monaten um mindestens weitere 25 v.H. des Ausgangsstandes zurückgeführt werden mußten¹⁾.

ff) Solawechsel

Solawechsel konnten während der Zeit vom 28. Juni 1948 bis 8. August 1948 rediskontiert werden, sofern ihre Laufzeit 45 Tage nicht überschritt. Aus den Solawechseln muß neben dem Aussteller mindestens das den Wechsel einreichende Geldinstitut haften.

Solawechsel der Einfuhr- und Vorratsstellen, welche die Bank deutscher Länder im Rahmen der Geldmarktregulierung am offenen Markt ankauft oder verkauft, sind innerhalb der geltenden Refinanzierungsrichtlinien bei den Landeszentralbanken rediskontierbar²⁾.

gg) Tratten

Eine ganz außerordentliche Stellung nehmen die Exporttratten im Kreis der Wechsel ein. Diesen Wechseln sind gesonderte Bedingungen zur Refinanzierbarkeit gesetzt, da ihnen die grundsätzlich geforderte Akzeptunterschrift fehlt und sie darüber hinaus nur einer ganz speziellen Geschäftsart, dem Export, dienen sollen.

Nach der jahrelangen Entwöhnung der Wirtschaft vom Wechselgebrauch und der unvorhersehbaren Wirtschaftsentwicklung nach der Währungsreform vom 20. Juni 1948 im Vereinigten Wirtschaftsgebiet verweigerten die Käufer in zahlreichen Fällen die Hingabe eines Akzeptes, verlangten jedoch trotzdem die Einräumung eines Zahlungszieles. Den Lieferanten blieb für die Sicherung

1) Beschluß vom 13.12.1950

2) Beschlüsse vom 2./3.9.1952 und 18.3.1953

des benötigten Bankkredits lediglich die Forderungsabtretung. Solche Kredite kann die kreditgebende Bank nicht rediskontieren. Wie bereits erwähnt, blieb kurze Zeit den Banken der Ausweg offen, sich Solawechsel seitens ihrer Kreditnehmer geben zu lassen. Als diese nicht mehr rediskontiert wurden, suchte man einen Ausweg durch Hingabe von Bankakzepten, der sich aber als unbefriedigend herausstellte, unbefriedigend insbesondere wegen der komplizierten Stellung von Nebensicherheiten.

Eine gewisse Lösung dieses Problems brachte der Beschluß des Zentralbankrates vom 15./16. November 1950, der bestimmte, daß Exporttratten, die vom Exporteur nach Kontraktabschluß ausgestellt sind und deren Laufzeit nicht über drei Monate hinausgeht, beim Zentralbanksystem diskontierbar seien. In den Mitteilungen der Bank deutscher Länder heißt es hierzu ergänzend: "Bedingung für den Ankauf ist, daß ein fester Kontraktabschluß vorliegt und der Nachweis hierfür einwandfrei erbracht wird. Die Vorlage zur Annahme darf in der Exporttratte nicht ausgeschlossen werden, jedoch werden wir die Tratten nicht zur Annahme vorlegen ... Die Außenhandels-Banken haben, um jede mißbräuchliche Ausnutzung und jede Art von Doppelfinanzierung zu unterbinden, vor der Hereinnahme jeder Tratte genau zu prüfen, ob tatsächlich ein fest abgeschlossenes Exportgeschäft vorliegt. Darüber hinaus ist vom Einreicher eine Erklärung des Inhalts zu verlangen, daß

- a) keine Vorauszahlung geleistet ist,
- b) keine zweite Tratte oder kein Akzept für das gleiche Exportgeschäft begeben und keine andere Finanzierungsmöglichkeit in Anspruch genommen worden ist.

Bei der Rediskontierung von Tratten durch die Landeszentralbanken hat die Außenhandels-Bank den Tratten eine rechtsverbindlich unterschriebene Erklärung darüber anzuheften, daß der Ziehung ein fest abgeschlossenes Exportgeschäft zugrunde liegt und die nach dieser Mitteilung erforderlichen Voraussetzungen für die Begebung der Exporttratte erfüllt sind." ¹⁾

Der Beschluß vom 23./24. Januar 1952 regelte, daß - bei grundsätzlichem

1) Mitteilungen der Bank deutscher Länder Nr. 7001/51 vom 20.12.1950

Ausschluß von Prolongationen - Exporttratten für Ausfuhrlieferungen nach Ländern außerhalb Europas dann einmalig prolongiert werden, wenn die Ware nachweislich bereits verschifft ist.

Vom 1. April 1957 an durften die Exporttratten nicht mehr bereits zum Zeitpunkt des Auftragseingangs, sondern erst nach Versand der Ware rediskontiert werden¹⁾. Neben der Aufhebung des Zinsprivilegs²⁾ schränkte diese letzte Bestimmung die Finanzierung besonders dadurch ein, daß nunmehr die Fertigung mit Exporttratten nicht mehr zwischenfinanziert wurde.

Seit dem 1. Dezember 1957 wurden Exporttratten nicht mehr angekauft³⁾. Für Berlin (West) galt eine im einzelnen festgesetzte Ausnahmeregelung, die eine längere Übergangszeit vorsah. Zu Ende der Rediskontfähigkeit der Exporttratten war der Gesamtbetrag der rediskontierten Exporttratten immerhin 200 Millionen DM.

Die Banken gaben die Exporttratten jeweils an die Zentralbank weiter und spielten somit nur eine Vermittlerrolle⁴⁾. Entsprechend stark war daher der Notenbankeinfluß.

hh) Bauwechsel - Baustoffwechsel

Seit dem Beschluß vom 12. Oktober 1955 werden Wechsel, die der Zwischenfinanzierung von Bauvorhaben dienen, von den Landeszentralbanken bis auf weiteres nicht mehr angekauft. Von dieser Einschränkung werden die sog. Baustoffwechsel nicht betroffen, d.h. solche Ziehungen, denen Baustofflieferungen des Produzenten an den Handel, des Handels an den Bauunternehmer und des Bauunternehmers an den Hauseigentümer (für Instandsetzungsarbeiten) zugrunde liegen. Prolongationen solcher Wechsel bleiben jedoch vom Ankauf ausgeschlossen.

1) Beschluß vom 9./10.1.1957

2) Beschluß vom 18.5.1956

3) Beschluß vom 21./22.8.1957

4) Höfermann zählt die Exporttratten deshalb nicht zu den Geldmarktpapieren; vgl. Höfermann, F., Geldmarkt und Geldmarktgeschäfte, Frankfurt/M. 1959, S. 12

Im Monatsbericht vom Oktober 1955 gab die Bank deutscher Länder zu diesen Regelungen eine qualitätspolitische Begründung, wenn sie sagte, daß "angesichts der gegenwärtigen Lage am Baumarkt kein Anlaß besteht, jener Zwischenfinanzierung weiter eine besondere Refinanzierungshilfe von seiten des Zentralbanksystems zu gewähren" ¹⁾.

ii) Fremdwährungswechsel

Einen ganz anderen Ansatzpunkt findet die differenzierende Kreditpolitik in der Sonderbehandlung von Wechseln, die auf fremde Währung lauten. Die Qualität solcher Wechsel in bezug auf ihre Verwertbarkeit zur Refinanzierung, d.h. als potentielle Liquidität, wird durch Bestimmungen festgelegt, nach welchen die Zentralbank von Kreditinstituten Fremdwährungswechsel und -schecks zum Diskontsatz ankauft ²⁾. Laut Beschluß vom 21./22. August 1957 werden die maßgeblichen Ankaufskurse in Anpassung an die jeweiligen Terminkurse festgesetzt und im Bundesanzeiger laufend veröffentlicht.

kk) Privatdiskonten

Die letzte Sonderregelung schuf der Beschluß vom 18. Dezember 1958, wonach DM-Akzepte der zum Privatdiskontmarkt zugelassenen Akzeptbanken, die der Finanzierung von Einfuhr- und Transitgeschäften dienen und höchstens noch 90 Tage laufen (Privatdiskonten) als rediskontierbar erklärt wurden. Privatdiskonten müssen über mindestens DM 50.000,-- lauten, sollen DM 250.000,-- nicht übersteigen und über Beträge ausgestellt sein, die durch 5.000 teilbar sind.

b) Wertpapierlombard

Die Lombardierbarkeit eines Wertpapiers ist eine Eigenschaft, die mit dem Wertpapier entweder unmittelbar oder mittelbar vom Gesetz beigelegt worden ist. Diese am Papier haftende Qualifikation eines Wertpapiers schließt nicht für jeden Kreditnachsuchenden das "Recht auf Kredit" ein. Ob im konkreten

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Oktober 1955, S. 3

2) Beschlüsse vom 18.5.1956 und 22.1.1958

Einzelfall von den Landeszentralbanken ein Lombardkredit gewährt werden kann, richtet sich nach der allgemeinen kreditpolitischen Lage sowie nach den individuellen Verhältnissen des Kreditnachsuchenden. Ein Lombardkredit soll grundsätzlich nur gewährt werden, wenn es sich dabei um die kurzfristige Überbrückung eines vorübergehenden Liquiditätsbedürfnisses handelt und auch sonst keine Bedenken gegen den Zweck der Kreditaufnahme bestehen. Voraussetzung ist, daß die individuellen Verhältnisse des Kreditnachsuchenden die Gewährung eines Kredits überhaupt rechtfertigen¹⁾. In dem Beschluß vom 17./18. Dezember 1952 sind bereits die meisten Ansatzpunkte für eine qualitative Kreditkontrolle durch Lombardierung gezeigt. Ähnlich der Kreditlenkung auf Grund von Wechseln richtet sich diejenige auf der Basis der Sicherung durch Wertpapierverpfändung auf folgende Hauptunterscheidungsmerkmale, soweit qualitative Kreditpolitik verfolgt wird.

aa) Lombardfähigkeit

Mit den Arten der zum Diskont zugelassenen Wertpapiere²⁾ wird die erste qualitative Ausrichtung erreicht. Die qualitative Entscheidung der Zentralbank darüber, ob ein Papier lombardfähig ist, verleiht diesem einen bestimmten Liquiditätsgrad. Damit kann die Privatbank in ihrer Entscheidung zugunsten einer Wertpapierart beeinflußt werden. Entweder kauft die Kreditbank die privilegierten Wertpapiere und lenkt ihren Geldstrom unmittelbar zu den Emittenten oder zu sonstigen Inhabern dieser Papiere oder sie beleiht die Wertpapiere und verschafft sich durch Rücklombard die notwendigen Mittel. Gesetz und Satzung der Notenbank beschränken die Lombardfähigkeit auf Wertpapiere mit einer festgesetzten Versinsung³⁾, greifen einige davon - hauptsächlich kurzfristige - heraus und bestimmen die Lombardierbarkeit der festverzinslichen Wertpapiere im "Verzeichnis der bei den Landeszentralbanken beleihbaren Wertpapiere"⁴⁾

1) Beschluß vom 17./18.12.1952

2) Eingeschlossen sind nicht verbrieft Forderungen, wie Schuldbuchforderungen und Ausgleichsforderungen.

3) Wechsel, Schatzwechsel und Schatzanweisungen des Bundes und der Länder, Schuldbuchforderungen gegen den Bund und die Länder, festverzinsliche Wertpapiere

4) Art. VI Nr. 31e des Gesetzes über die Errichtung der Bank deutscher Länder vom 26.3.1949 verbot der Bank die Ausgabe von Verzeichnissen lombardfähiger Wertpapiere.

bb) Beleihungshöhe

Die Beleihungshöhe gibt ein unmittelbares Maß für den tatsächlichen Liquiditätsgrad des Wertpapiers. Die Festlegung bei Wechseln auf 90 % und bei anderen Papieren auf 75 % ihres Nennbetrages bzw. Kurswertes, ließe sich ohne weiteres in alle Richtungen hin weiter differenzieren, etwa nach verschiedenen Wertpapiergruppen, nach den Begünstigten (Staat, Private), den Verwendungszwecken usw. Die Veränderung der Beleihungshöhe ist ein vorzügliches Mittel zur quantitativen Beschränkung der Lombardkredite sowie zur qualitativen Lenkung.

cc) Beleihungsdauer

Schon aus der Definition der Lombardkredite als kurzfristige verzinsliche Darlehen gegen Pfänder scheint die kurze Kreditdauer als unvermeidbares, notwendiges Attribut dieser Kreditart hervorzugehen. Man kann jedoch durchaus anders handeln, indem man das Lombardgeschäft dazu benützt, den Kreditbanken Zentralbankgeld auf längere Frist zuzuführen. Der Anreiz zu längerfristigen Ausleihungen würde dazu noch verstärkt, wenn längerfristige Anleihepapiere als Pfandobjekt in das Portefeuille der Zentralnotenbank genommen würden.

Unschwer ließen sich spezielle Wirkungen aus generellen Maßnahmen - ähnlich der Wechselfinanzierung¹⁾ - ableiten. Auch von der Beleihungsdauer ist die liquiditätsmäßige Qualität des Papiers abhängig. Aus diesem Grunde mag der Kreditnachsuchende von der Kreditbank bevorzugt werden, der Papiere höherer potentieller Liquidität als Sicherheit anbietet, mit denen die kreditgebende Bank sich jederzeit auf längere Dauer Zentralbankgeld verschaffen kann.

Da nun der Kreditnehmer mit dem Emittenten der Wertpapiere nicht identisch zu sein braucht, sondern möglicherweise nur eine sehr lose Verbindung zwischen dem gegenwärtigen Inhaber der Papiere und dem Wertpapier-schuldner besteht, sind die Wirkungen der differenzierenden Politik ausschließlich durch verschiedene Beleihungshöhe und -dauer und aus der

1) Vgl. Anm. 1) auf S. 80

Bevorzugung bestimmter Wertpapierarten ohne Hinzuziehung der folgenden beiden Orientierungsmerkmale zu ungenau, als daß regelmäßig konstruktive qualitative Kreditpolitik betrieben werden könnte.

dd) Beleihungszweck

Um eine Wiederholung der auf Seite 82/83 angeführten Untergliederung zu vermeiden, wird nur auf ein Sonderproblem bei der Lombardierung hingewiesen.

Es ließe sich die Zurverfügungstellung von Lombardkredit und seine Höhe und Dauer von der Art des Sicherungspapieres ablösen.¹⁾ Bei diesem Verfahren werden die Kreditzwecke in den Vordergrund gerückt. Das kann zur Folge haben, daß fungible Wertpapiere verschieden hoch beliehen werden, je nach dem Verwendungszweck des Kredits, den der Kreditnachfrager angibt. In diesem Falle würde dem Wertpapier keine ihm spezifische Lombardfähigkeit zuzumessen sein, lediglich allgemeine Bedingungen zur Sicherung des Kredits wären zu erfüllen. Ein solches Verfahren stellt einen unmittelbaren dirigistischen Eingriff dar, der besonderer mehrfacher Kontrollen bedarf.

Ein wenig anders stellt sich die Situation, wenn man bestimmten Wertpapieren spezifische qualitative Eigenschaften in der Absicht verleiht, ganz bestimmte Zwecke, z.B. die Montanindustrie, zu fördern. Hat sich das Finanzierungsinstrument Lombardkredit über längere Zeit als bedeutsam erwiesen - ganz im Gegensatz zur gegenwärtigen Lage - und wurden bestimmte Papiere von der Zentralnotenbank und damit mit hoher Wahrscheinlichkeit vom Bankensystem privilegiert, so mag die stimulierende Wirkung auf die Emittenten ausstrahlen. Ist eine derartige Einwirkung nicht nachweisbar oder zu vage, so bleibt der andere Weg, bestimmte Wertpapiere mit der Maßgabe zu bevorzugen - oder zu benachteiligen -, daß eine unmittelbare Kreditbegebung an den Emittenten nachgewiesen wird. Es ist

1) Im üblichen Sinne kann man dann nicht mehr von Lombardkredit sprechen. Gedacht ist jedoch daran, daß die pfandmäßige Sicherung des Kredits unbedingt gewährleistet ist, lediglich sollen zusätzlich einige Modifikationen eingefügt werden.

dabei nicht an eine Ausschaltung der Kreditbanken, ihre Degradierung zu Verteilern von Notenbankkredit gedacht, sondern lediglich an den Anreiz für die Geschäftsbanken, ihre Kredite, die sie selbst zu verantworten haben, in vorgezeigte Richtungen zu lenken.

ee) Individuelle Prüfung

Über die Möglichkeiten der qualitativen Kreditkontrolle im Hinblick auf die individuellen Verhältnisse der Banken einerseits und ihrer Lombardkunden andererseits, wurde bei der Behandlung der Wechselkreditierung bereits das Wesentliche gesagt. Da die Notenbank ein "Recht auf Kredit" unter keinen Umständen als bestehend anerkennt, könnte sie unter Umständen in jedem Einzelfall eine Prüfung nach persönlicher Bedürftigkeit vornehmen oder nach Kreditnehmergruppen differenzieren. Der möglichen Zusammensetzung solcher Gruppen kann nicht weiter nachgegangen werden.

Abweichend von dem grundlegenden Beschluß vom 10. Mai 1949, nach dem Wechsel, die nach den geltenden Bestimmungen nicht angekauft werden können, grundsätzlich auch nicht lombardierbar sind¹⁾, besteht der Beschluß des Zentralbankrates vom 5./6. Dezember 1951, wonach die über den eigenen Plafond A der Ausfuhrkredit-AG finanzierten trassiert-eigenen Wechsel deutscher Exporteure von den Landeszentralbanken zwar nicht angekauft, aber lombardiert werden können. Außerdem unterliegen Lombardkredite keiner Kontingentierung, so daß die Geschäftsbanken unter Inkaufnahme höherer Kosten auf sie ausweichen können, wenn ihre Re-diskontkontingente erschöpft sind.

Selbstverständlich müssen gerade so ähnliche kreditpolitische Instrumente, wie Diskont- und Lombardmaßnahmen, weitgehend aufeinander abgestimmt werden, um wirksam zu sein, doch ist eine starre Verbindung der beiden Mittel nicht unbedingt eine optimale Lösung, weil damit zumindest die

1) Zu der engen Verknüpfung von Diskont- und Lombardgeschäft mit gleichzeitiger Schlechterstellung des Lombardgeschäfts führte die Lehre von Friedrich Bendixen; vgl. Bendixen, Fr., Das Wesen des Geldes, München und Leipzig, 4. Aufl. 1926, insbesondere S. 27 ff.

Lombardpolitik als eigenständiges, aktives Instrument brach liegt. Kreditpolitik, insbesondere qualitative Kreditlenkung, ist ausschließlich in einem beweglichen System realisierbar. Den wirtschaftlichen Bedürfnissen mit ihren eigenen Gesetzmäßigkeiten entspricht nicht eine uniforme Kreditart; diese Vielfalt muß mit einer ebensolchen vielfältigen, beweglichen und entsprechenden Kreditpolitik beeinflußt werden.

c) Ausgleichsforderungen

Die Ankaufs- bzw. Beleihungsbedingungen für Ausgleichsforderungen des Bundes und der Länder unterliegen naturgemäß einer Sonderregelung, stehen jedoch in enger Verbindung mit der Diskontierung und Lombardierung. Da die Ausgleichsforderungen mit einem Zwangskurs von 100 % und einer festen Verzinsung versehen sind, ist einzige Handhabe, über Ausgleichsforderungen die Liquiditätslage - und auch Kreditvergabe - der Geschäftsbanken zu steuern, eine Veränderung der Bedingungen, zu denen die Zentralbank bereit ist, Ausgleichsforderungen anzukaufen oder zu beleihen. Je nach der Liquiditätsversorgung der Banken und ganz besonders angesichts der jeweiligen Höhe des Zinsniveaus ist die Notenbank auf Grund des häufig sehr engen Abhängigkeitsverhältnisses der Banken imstande, die Kreditvergabe zu beeinflussen. Das privatwirtschaftliche Interesse treibt die Geschäftsbanken in entsprechenden Situationen dazu, den Auflagen hinsichtlich der Verwendung des Zentralbankkredits Folge zu leisten. Jeder Zinssatz von über 3 %¹⁾ bedeutet bei genügender Kreditnachfrage eine Verbesserung der Ertragsposition einer Bank, selbst wenn mit ihm der höchst erzielbare Zins unterschritten wird, den solche Marktteilnehmer, die jedoch nach Ansicht der Zentralnotenbank diskriminiert werden sollen, zu zahlen bereit wären. Diese Überlegung der Kreditbanken macht sich die Notenbank zunutze, sobald sie ihnen die Kreditverwendung, die auf der Grundlage von abgegebenen Ausgleichsforderungen beruht, vorschreibt. Beim Ankauf von Ausgleichsforderungen besteht regelmäßig eine Rückkaufverpflichtung der Bank, so daß wirtschaftlich eine Kreditgewährung des Notenbankinstitutes an die Geschäftsbank vorliegt. Unterschiede zur Lombardierung bestehen

1) wenn man diesen hauptsächlich gültigen Satz zugrunde legt; vgl. Obst-Hintner, Geld- Bank- und Börsenwesen, 34. Aufl. Stuttgart 1955, S. 572

in der Beleihungshöhe¹⁾ und gegebenenfalls in der Kreditdauer. Folgende Regelungen befaßten sich mit diesem Problem²⁾:

- 1) Ausgleichsforderungen sollen grundsätzlich nur beliehen, nicht angekauft werden; auch die Gewährung eines Lombardkredits gegen Ausgleichsforderungen ist im allgemeinen nur möglich, soweit dies zur Erhaltung der Zahlungsbereitschaft der Kreditinstitute erforderlich ist³⁾.
- 2) Die Voraussetzungen, unter denen Ausgleichsforderungen im Rahmen von Sonderaktionen angekauft oder lombardiert wurden, sind jeweils in diesen Beschlüssen festgelegt worden.
- 3) Abgesehen von den - im übrigen abgeschlossenen oder in Abwicklung befindlichen - Hilfsaktionen gemäß Ziffer 2) - kann ein Ankauf von Ausgleichsforderungen nur erfolgen, wenn gesichert ist, daß entweder das verkaufende Institut die Ausgleichsforderungen in angemessener Frist zurücknehmen oder ein Dritter dem Zentralbanksystem diese Ausgleichsforderungen kurzfristig wieder abkaufen wird. Sind diese Voraussetzungen nicht gegeben, so kann der Ankauf nur erfolgen, wenn die damit verbundene Ausdehnung des Geldvolumens in anderer Weise ausgeglichen wird, z.B. durch geeignete bilanzmäßige Vorkehrungen der Zentralbank.

Aus diesen Feststellungen der Zentralbank geht hervor, daß sie aus den gesetzlichen Regelungen einen weiten Spielraum für von den Grundsätzen abweichende Maßnahmen entnimmt. Mit den Vorstellungen der Notenbank sind qualitative Maßnahmen unschwer vereinbar⁴⁾.

1) 75 % statt 100 % beim Kauf

2) lt. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder vom Jahre 1952, S. 89

3) § 11 III des Umstellungsgesetzes in Verbindung mit dem Beschluß vom 6.7.1948

4) Die Vorschriften der §§ 11 III, 24 IV des Umstellungsgesetzes und § 3 IV der 33. Durchführungsverordnung zum Umstellungsgesetz, die nunmehr von dem gleichlautenden § 24 I BBankG ersetzt sind, sahen vor, daß die Notenbank in besonderen Fällen Ausgleichsforderungen vorübergehend ankauft. Voraussetzung des Ankaufts ist, daß das betreffende Geschäft für einen bestimmten Zeitraum der Aufrechterhaltung der Zahlungsbereitschaft dient. Die Entscheidungen darüber liegen im "pflichtgemäßen, nicht nachprüfaren Ermessen der Bundesbank" (Spindler - Becker-Starke a.a.O., Anm. 1 zu § 24 BBankG).

Die Lenkungsmaßnahmen, wie sie in den Sonderaktionen durchgeführt wurden, bergen die Gefahr in sich, daß die Notenbank ihre gesetzlich festgelegten Kompetenzen überschreitet.

Tatsächlich wurden die Ausgleichsforderungen als Instrument qualitativer Kreditlenkung zu Anfang der DM-Währung häufig benutzt. Der Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949 gibt bekannt, daß den Landeszentralbanken vom Zentralbankrat empfohlen wurde, den Hypothekenbanken in angemessenem Umfang bis zur Höhe des Eigenkapitals 3 %ige Ausgleichsforderungen abzu-
kaufen, um den Realkredit nach Möglichkeit noch weiter zu beleben¹⁾. Wenn im Junibericht 1949 von der Bereitschaft des Zentralbanksystems gesprochen wird, "denjenigen Banken, die durch den Einsatz von Anlagekonten für Anleihezeichnungen in Liquiditätsschwierigkeiten geraten sollten, durch die Übernahme von Ausgleichsforderungen, die für solche Fälle im Statut der Landeszentralbanken vorgesehene Liquiditätshilfe zu leisten"²⁾, so liefert dies einen Beweis dafür, daß die Bestimmungen über Ausgleichsforderungen zugunsten einer qualitativen Kreditpolitik ausgelegt wurden.

Als Mittel der Refinanzierungshilfe des Zentralbanksystems vom August 1949 zur Gewährung langfristiger Produktions- und Investitionskredite war der An-
kauf von Ausgleichsforderungen vorgesehen. In das Sonderprogramm vom Frühjahr 1950³⁾ wurden ebenfalls Transaktionen mit Ausgleichsforderungen eingebaut.

2. U n g e s i c h e r t e K r e d i t e

Nicht vorgesehen in der bundesdeutschen Notenbankgesetzgebung ist die Kreditvergabe der Zentralbank an das Geschäftsbankensystem ohne entsprechende Sicherheitsleistung. Das Angewiesensein auf Kreditpapiere beeinträchtigt zuweilen die Erfüllung der währungspolitischen Aufgaben. Bieten doch die Bestände einer Geschäftsbank an Refinanzierungspapieren keinen objektiven Maßstab für ihre Refinanzierungswürdigkeit in doppelter Hinsicht, sowohl nach der Bonität als auch nach gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Setzt sich beispielsweise der Kundenkreis einer Bank aus unbedingt sicheren Kreditnehmern zusammen, die dazu aus volkswirtschaftlichen Gründen förderungswürdig sind, jedoch keine Refinanzierungspapiere liefern, so ist dieses Kreditinstitut allein deswegen benachteiligt, weil es nicht in der Lage ist, einer gesetzten Technik zu folgen.

1) Vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949, S. 8

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juni 1949, S. 2

3) Vgl. S. 19 ff.

Zur Durchführung einer qualitativen Kreditlenkung ergäben sich erhebliche Erleichterungen, wenn gezielte Manipulationen nicht mehr über - Verzer- rungen und Ungenauigkeiten verursachende - Zwischenschaltungen von Wertpapieren erfolgen würden. Gegen solche Überlegungen mag das Ar- gument der Willkür sprechen, ebenso der Hinweis, daß die anderen Len- kungsmittel ausreichen und sich die Banken gegenwärtig ohne Schwierig- keiten von ihren Kunden Wechsel beschaffen können.

In einem ähnlichen Sinn wurde einmal bedauert, daß es versäumt wurde, die Offenmarktpolitik durch das Emissionsrecht der Zentralnotenbank, d. h. das Recht auf Ausstellung von Solawechseln wirkungsvoller zu gestalten¹⁾. Kauft die Notenbank Solawechsel, die von den Geschäftsbanken ausgestellt sind, so wird Geld geschöpft, verkauft sie von ihr ausgestellte Solawech- sel, wird Geld stillgelegt.

Als die Beibringung von Kundenwechseln zu Anfang der Notenbanktätigkeit für die Geschäftsbanken noch sehr schwierig war, erklärte sich das Zen- tralbanksystem in der Tat bereit, Wechsel hereinzunehmen, denen nach den heutigen Bestimmungen die zum Ankauf nötige Bonität fehlen würde. Wie bereits dargestellt²⁾, wurden beispielsweise Bank-auf-Bank-Ziehungen und Solawechsel rediskontiert.

In Zeiten eines Runs auf die Banken könnte es ausschlaggebend für die Si- cherheit der Währung werden, daß den Banken Zentralbankkredit auch ohne vorhandene Reserven sekundärer Liquidität zufließt.

3. A b s o l u t e K o n t i n g e n t e

Ungeachtet sonstiger kreditpolitischer Maßnahmen ist die Zentralnoten- bank auf Grund ihrer Monopolstellung befähigt, mengenmäßige Kreditbe- schränkungen zu einem Stichtag dem Kreditbankensystem, bestimmten Bankengruppen oder einzelnen Banken aufzuerlegen. Sonderbestimmungen, Ausnahmen, die Wahl des Stichtages, uneinheitliche Festlegung des Be- grenzungstermins, Höhe der individuellen Kontingente und die Differen-

1) Vgl. Ringleb, W., Offenmarktpolitik mit begrenzten Möglichkeiten, in: Der Volkswirt, Nr. 41 vom 11.10. 1957

2) Vgl. S. 88/89

zierung nach Kreditarten lassen einigen Raum für eine qualitative Kreditlenkung. Sie stützt sich auf direkte Anweisungen oder wird auf indirekte Weise über Sondervergünstigungen bzw. spezielle Benachteiligungen erreicht. Doch ist im großen und ganzen die Kontingentierung für eine qualitative Kreditlenkung wenig geeignet, da eine allzu weitgehende Differenzierung starke Widerstände hervorruft und ein unmittelbarer Einfluß auf die Kreditauslese der Banken ohnedies nicht gewonnen werden kann.

Wie die meisten Notenbankwaffen ist das Mittel der Festlegung des Refinanzierungsvolumens nur in einer Richtung wirksam, nämlich in der Begrenzung des Kreditvolumens. Stimulierende Kräfte können von der Kontingentspolitik nicht ausgehen. Ein weiteres Charakteristikum weisen die Kontingente, ähnlich anderen Instrumenten, dahingehend auf, daß sie nur in Perioden stärkeren Liquiditätsdrucks das Kreditgebaren der Banken beeinflussen. Eine Kontingenterhöhung führt - im Gegensatz zur Mindestreservepolitik - keine Beschränkung der aktuellen Liquidität herbei. Erst wenn eine Beengung in aktueller Liquidität eingetreten ist, greifen die Bremsen sehr stark, die auf die potentielle Liquidität angesetzt sind.

Derartige Einschränkungen sind rein mengenmäßiger Art. Doch stellt die Rediskontquote einen Grenzfall zwischen quantitativer und qualitativer Kreditkontrolle dar. Sofern die Quoten individuell für jede Bank festgelegt werden, liegt eine gezielte Kreditbeschränkung, ein Fall qualitativer Kreditpolitik vor. Die Notenbankpraxis nimmt diesen Maßnahmen nach Möglichkeit den Anschein der Starrheit und Willkür. Die gegenwärtig allein bestehenden Rediskontkontingente sind nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten, nicht vorwiegend nach einem beliebigen Stichtag bestimmt. Ausreichende Objektivität ist somit gewahrt, wenn gleich das Kontingent für jede Bank individuell festgesetzt wird.

Eine speziell auf eine Bank bezogene Volumenbeschränkung trifft ganz bestimmte Wertpapiereinreicher, diejenigen nämlich, die zufällig mit einer Bank im Geschäftsverkehr stehen, deren Kontingent erschöpft ist. Im Gegensatz dazu schaffen qualitative Anforderungen an Wertpapiere nur Diskriminierungen oder Bevorzugungen nach Kreditformen, nicht auch nach einzelnen Banken.

Total wird die Kreditzuführung - noch keineswegs der gesamte Liquiditätszu- gang - an das Bankensystem erst beschränkt, wenn sowohl die Diskont- als auch die Lombardkredite kontingentiert sind.

Eine solcherart annähernd umfassende Regelung strebte der Beschluß des Zentralbankrats vom 1./2. November 1950 an, der zwecks Abbau des Refinanzierungskredits der Geschäftsbanken beim Zentralbanksystem den Landeszen- tralbanken auferlegte, ihr jeweiliges Wechselrefinanzierungsvolumen¹⁾ bis spätestens zum 31. Januar 1951 um mindestens 10 v.H. unter den Stand vom 31. Oktober 1950 zurückzuführen.

Den Erörterungen über die gegenwärtig ausschließlich praktizierte Festle- gung von Rediskontkontingenten wird eine kurze Betrachtung über Lombard- kontingente angefügt.

a) Rediskontkontingente

Mit der Einräumung eines Rediskontkontingents legt die Zentralbank für jede Bank einzeln fest, bis zu welchem Höchstbetrag sie bereit ist, Wech- sel anzukaufen, welche selbstverständlich allen formellen und materiellen Anforderungen gerecht werden müssen.

Im Bemühen, diesem hauptsächlich quantitativ wirkenden Instrument qua- litative Elemente beizuordnen, ließ die Notenbankpolitik für einige Wechsel Ausnahmen zu. Solange die Kontingente nicht ausgeschöpft sind, unterschei- den sich die bevorzugten Papiere in ihrer Refinanzierungsqualität nicht von gewöhnlichen Wechseln. Doch ist es gerade die Heraushebung aus dem Kontingenzwang, die eine qualitative Kreditlenkung gestattet. Bei ausge- schöpften Kontingenten konzentriert sich die Wechselfinanzierung ohnedies stark auf die nicht kontingentierten Kreditarten. Aber schon sobald eine gewisse Gefahr hinsichtlich der Kontingenterschöpfung besteht, wird von den Geschäftsbanken jeder außerhalb der Rediskontlinie stehende Wechsel bevorzugt hereingenommen.

In doppelter Weise läßt sich das Instrument Rediskontkontingente zur qua- litativen Kreditlenkung ausgestalten, einmal über die individuelle Kontingents-

1) Summe aller zum Diskont und Lombard hereingenommenen Wechsel ohne die zentral von der Bank deutscher Länder angekauften

festsetzung, zum anderen durch Nichtanrechnung von förderungswürdigen Wechseln auf das Kontingent. Dazu tritt als weitere qualitativ nutzbare Differenzierung die ungleiche Kontingentierung der verschiedenen Wechselarten.

Es ist festzuhalten, daß folgende Merkmale der Kontingentspolitik qualitätspolitisch relevant sind. Aus dem Gesamtkomplex der Kredite erfährt eine Art, der Wechselkredit, eine Sonderbehandlung. Für bestimmte Wechselkategorien lassen sich gesonderte Kontingente festlegen. Diese Differenzierung wird vertieft durch die verschiedene Bemessung der Wechselkreditlinien für die einzelnen Institute und erfährt seine Abrundung in der Nichtkontingentierung von Wechseln, denen privilegierte Geschäfte zugrunde liegen.

Auf Grund von Verlautbarungen, insbesondere der Notenbank, wird im folgenden ein Abriß über die Rediskontkontingentspolitik gegeben.

Mit seinen Beschlüssen vom 24./25. Oktober 1951, 5./6. März 1952 und 2. April 1952 hat der Zentralbankrat - differenziert nach Institutsgruppen - Rediskontkontingente eingeführt. Die Kontingente werden von den zuständigen Landeszentralbanken festgelegt¹⁾. Nach der gegenwärtig gültigen Regelung setzt das Direktorium der Deutschen Bundesbank für neun Institute mit zentralen Aufgaben die Kontingente fest.

Der Beschluß vom 17. April 1952 setzte folgende Regelung in Kraft:

- 1) Mit Wirkung vom 1. Mai 1952 wird für jedes einzelne Kreditinstitut der ihm bei seiner Landeszentralbank zur Verfügung stehende Rediskontkredit durch Festsetzung eines Kontingents begrenzt.
- 2) Für die Feststellung, inwieweit ein Kreditinstitut sein Rediskontkontingent bei der Landeszentralbank ausgenützt hat, ist die Summe der Wechsel maßgebend, die das Kreditinstitut bei der Landeszentralbank rediskontiert hat (Einreicherobligo). Außerhalb des für ein Kreditinstitut festgesetzten Redis-

1) Die Hauptkriterien der Bemessung der Kontingentshöhen waren damals das Kreditvolumen und die haftenden Mittel einer Bank. Zu Beginn des Jahres 1955 wurde das Kreditvolumen als Bemessungsfaktor ausgeschlossen; vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1955, S. 19/20. Nähere Einzelheiten über die Festlegung der Rediskontkontingente waren nicht in Erfahrung zu bringen. Die Landeszentralbanken teilen jedoch den betroffenen Banken die Höhe der ihnen eingeräumten Rediskontlinien mit.

kontkontingents können die Landeszentralbanken folgende Wechsel rediskontieren:

- a) Auslandswechsel und DM-Akzepte von Ausländern,
 - b) Exporttratten,
 - c) Solawechsel der Einfuhr- und Vorratsstellen, sofern für sie eine volle Rediskontzusage des Zentralbanksystems vorliegt und die Wechsel über den Geldmarkt gegangen sind und bei Hereinnahme in das Zentralbanksystem nur noch eine Laufzeit von höchstens 30 Tagen haben,
 - d) Wechsel, die im Rahmen der vom Zentralbanksystem für die Finanzierung mittel- und langfristiger Exportgeschäfte eingeräumten Rediskontlinien von DM 600 Millionen und von DM 126 Millionen (Jugoslawiengeschäfte) mit dem Giro der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Ausfuhrkredit-AG versehen sind,
 - e) Wechsel, die der Finanzierung des Schiffsbauwesens dienen und für die eine Rediskontzusage des Zentralbanksystems erteilt worden ist.
- 3) Das für ein Kreditinstitut von den Landeszentralbanken festgesetzte Rediskontkontingent darf nicht - auch nicht vorübergehend - überschritten werden.

Außerhalb der Rediskontkontingente werden auch Privatkonten angekauft, die den Geldmarkt passiert haben und bei ihrem Ankauf noch höchstens 45 Tage laufen¹⁾.

Die Begünstigung der Ausfuhrfinanzierung wurde durch einen Beschluß vom Mai 1956 eingestellt; nach diesem wurden Exportwechsel auf das Rediskontkontingent angerechnet.

Nach vorangegangenen Einwendungen von seiten der Wirtschaft²⁾ faßte der Zentralbankrat am 3. Mai 1957 den Beschluß, neben einer allgemeinen 15 %igen Kürzung das Normkontingent um den Betrag derjenigen im Ausland aufgenommenen Kredite (Rembours- und Akzeptkredite, Barkredite und im Ausland rediskontierte Wechsel) zu kürzen, die nicht der Erstfinanzierung der Einfuhr und der Durchführung von Transitgeschäften dienen.

1) Beschluß vom 18.12.1958

2) Vgl. Neue Restriktionen, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt/M. Nr. 86 vom 11.4.1957; dieser Artikel bezieht sich auf einen Beschluß des Zentralbankrates vom 10.4.1957

Als Beispiel für die Variation der Kontingente nach bestimmten Instituten und innerhalb dieses Rahmens wiederum nach hervorgehobenen Geschäftsrarten ist die der Kreditanstalt für Wiederaufbau bzw. Ausfuhrkredit-AG eingeräumte Rediskontlinie für Wechsel aus mittel- und langfristigen Exportgeschäften zu nennen.

Die weitere Möglichkeit, nach Wechselarten zu differenzieren, wurde von der Bank deutscher Länder ebenfalls erprobt. Vom 16. Oktober 1950 ab refinanzierten die Landeszentralbanken die Akzepte von Kreditinstituten nur soweit deren Akzeptkreditvolumen nicht über den Stand vom 12. Oktober 1950 abends hinausging¹⁾. Auch hier bediente sich die Bank deutscher Länder einiger Sonderregelungen. Ausgenommen von der Kontingentierung blieben Akzepte zur Finanzierung von Ausfuhrgeschäften und der inländischen Ernte. Sämtliche Vorschriften wurden bereits wieder mit dem Beschluß vom 5./6. März 1952 aufgehoben. Im übrigen zeigte sich, daß diese zu Anfang äußerst erfolgreiche Maßnahme bereits im Februar 1951 erheblich an Wirksamkeit eingebüßt hatte, da es den Banken gelungen war, an die Stelle der Akzeptkredite weitgehend reguläre Wechselkredite treten zu lassen²⁾.

Das kurzlebige Instrument Exporttratte wurde niemals einer Kontingentierung unterworfen, da dies im Widerspruch zu ihrem Zweck gestanden hätte. Die Exportindustrie war durch die vielfache Bevorzugung der Tratte stark an sie gebunden, so daß eine qualitative Lenkung über Exporttrattenkontingente mit hohem Effekt durchführbar gewesen wäre.

Eine Trennung nach Wechselarten ist selbstverständlich nur sinnvoll, wenn diese jeweils gesonderten Bedingtheiten unterliegen. Qualitative Kreditkontrolle läßt sich betreiben, wenn beispielsweise bestimmte Wirtschaftskreise oder Bankengruppen etwa Bankakzepte bevorzugen oder wenn nur wenige Geschäftsarten hauptsächlich damit abgewickelt werden und wenn ein sehr schneller Übergang zu anderen Finanzierungsarten nicht zu erwarten ist.

1) Beschluß vom 13.10.1950

2) Siehe Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1950, S. 12

b) Lombardkontingente

In der Notenbankpraxis der Bundesrepublik Deutschland entstand kein großes Bedürfnis, Lombardkontingente ähnlich den Rediskontkontingenten aufzustellen. Eine solche Maßnahme paßt nicht in den Rahmen einer kontinuierlichen Übung der Notenbank, den Lombardkredit bezüglich Zinshöhe und Beleihungsgrenzen schlechter zu stellen als den Diskontkredit. Daß dem Lombardkredit nur eine Hilfsfunktion zugebilligt wird, äußert sich auch in seinem ziemlich unbedeutenden mengenmäßigen Umfang. In den Beschlüssen, welche die Rediskontkontingente betreffen, kann daher von der Bank ausdrücklich darauf hingewiesen werden, daß die Kreditinstitute auf den Lombardkredit ausweichen können, wenn das Kontingent erschöpft ist. Das bedeutet aber, falls die Lombardbedingungen unverändert großzügig bleiben, daß die Wechselkontingentierung nur solange wirksam ist, solange eine genügend hohe Zinsdifferenz die beiden Kreditinstrumente trennt und solange für die Kreditnehmer die Zinshöhe so ausschlaggebend ist, daß die nachgefragte Kreditmenge verkleinert wird.

Wirkliche Bedeutung erlangt das Lombardkreditvolumen - neben den oben aufgeführten Fällen - erst, wenn der Lombardkredit als eigenständiges Instrument aktiviert wird, also aus der Abhängigkeit von der Diskontpolitik entlassen ist. Dann mag es vorteilhaft sein, Kontingente unter Berücksichtigung von Institutsgruppen, Art der Wertpapiere, Fristen, zugrunde liegenden Geschäften usw. aufzustellen.

4. R e l a t i v e K o n t i n g e n t e

Relative Kreditkontingente, wie es Gleske formuliert, sind mit bestimmten Bilanzrelationen der Geschäftsbanken verbunden; sie stellen gewissermaßen Bonitätsanforderungen an die Geschäftsbanken dar. Schwankungen in den Relationen, nicht von einzelnen Bilanzposten, beeinflussen unmittelbar die Refinanzierungslinien bei der Notenbank, ohne daß damit automatisch eine Kredithöhe garantiert wird. "Ihrer Natur nach können relative Refinanzierungskontingente eher auf die Kreditstruktur als auf die Kreditentwicklung einwirken, denn mit einer allgemeinen Veränderung des Kreditvolumens brauchen

die Bilanzrelationen durchaus nicht zu schwanken." 1)

Auch nach Aussagen der Bank deutscher Länder²⁾ dient dieses Instrument weniger der kurzfristigen Regulierung des Kreditvolumens als einer strukturpolitischen Aufgabe.

Auf einen einfachen Nenner gebracht, sollte den "goldenen Bankregeln" wieder Geltung verschafft werden. "Diese Richtsätze stellen also gewissermaßen Bonitätsanforderungen des Zentralbanksystems an die Kreditinstitute dar, die für eine Bemessung des Refinanzierungskredits an die einzelnen Banken von Bedeutung sind." 3)

Nachdem jedoch derartige Richtlinien ein Anhaltspunkt für die Kreditverteilung der Notenbank sind, sind sie mit Berechtigung gleich mit anderen Mitteln, die aus dem Kreditgeschäft zwischen Notenbank und Geschäftsbanken herrühren, zu untersuchen.

Daß die Kreditrichtlinien nicht nur als strukturpolitisches sondern auch als kreditschränkendes Mittel gebraucht werden, geht aus einer Äußerung der Landeszentralbank von Bayern in einem Schreiben vom 15. Februar 1951 an die "Geschäfts- und Privatbanken in Bayern" hervor: "Die gegenwärtige Wirtschaftslage zwingt das Zentralbanksystem zu einer Fortsetzung der restriktiven Kreditpolitik und ... zu Maßnahmen, die trotz einer gewissen Differenzierung Gewähr dafür bieten, daß das kurzfristige Kreditvolumen nicht weiter ausgedehnt, sondern im Gegenteil wirksam eingeschränkt wird. Der Zentralbankrat hat daher am 31.1.1951 Kreditrichtlinien beschlossen ... 4) Die Bank deutscher Länder erklärte anläßlich der Einführung der Kreditrichtlinien: "In Ergänzung der seit September und Oktober vorigen Jahres getroffenen Maßnahmen zur Kreditrestriktion hat der Zentralbankrat am 31.1.1951 neue Kreditrichtlinien beschlossen, die auf die Herstellung eines angemessenen Verhältnisses zwischen dem Volumen der Ausleihungen einer Bank und ihrem Gesamtstatus, insbesondere ihren haftenden Mitteln, hinzielen. Um dabei eine einheitliche kreditpolitische

1) Gleske a.a.O. S. 89

2) Vgl. Geschäftsberichte der Bank deutscher Länder für das Jahr 1952, S. 87 und für das Jahr 1951, S. 75

3) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1952, S. 12

4) Vgl. auch Pressenotiz der Bank deutscher Länder vom 2.2.1951 in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 16 vom 5.2.1951

Linie in allen Landeszentralbankbereichen des Bundesgebietes herzustellen, wurden Richtsätze festgelegt, die eine Beurteilung des Status jeder Bank nach Expansionsgrad und Liquidität ermöglichen."¹⁾

Im Laufe der folgenden Jahre wurden die Kreditrichtlinien von den Landeszentralbanken auf alle Bankinstitute ausgedehnt und inhaltlich in einigen Punkten verändert und erweitert.

Die Richtsätze bestehen

für das Verhältnis der kurz- und mittelfristigen Kredite zu den haftenden Mitteln (Richtsatz I);

für das Verhältnis der Debitoren zu den haftenden Mitteln und Einlagen (Richtsatz II);

für die Liquidität (Richtsatz III);

für das Verhältnis der Akzeptkredite zu den haftenden Mitteln (Richtsatz IV).

Die Staffelung der betroffenen Banken in sieben Gruppen weist auf die Beachtung hin, die der Zentralbankrat den unterschiedlichen Geschäftsstrukturen innerhalb des Bankensektors zumißt. Versucht man, objektiv an jede Bank genau dieselben Bonitätsansprüche zu stellen, dann müßte man jedem Institut auf Grund seiner Besonderheit einen eigenen Richtsatzrahmen zubilligen. Sobald übergeordnete Prinzipien ins Spiel kommen, womöglich die Überzeugung, daß es eine optimale, ideale Bilanzstruktur gibt, werden die Richtlinien zu Erziehungsmaßnahmen. Schon hier ist ein Ansatzpunkt gegeben, die Kreditrichtsätze zu einer qualitativen Kreditkontrolle zu benutzen. Werden nämlich die Richtsätze so bemessen, daß eine spezifische Bankgruppe oder Kreditart besonders betroffen wird, liegt - gewollt oder ungewollt - eine gezielte Kreditbeengung vor.

Deshalb wurden beispielsweise die Richtsätze von den Privatbanken mit Zurückhaltung beurteilt. In der Vorkriegszeit hatte eine Reihe von ihnen überhaupt keine Depositen hereingenommen, sondern sich die flüssigen Mittel vornehmlich über Bankakzepte beschafft, eine Finanzierungsart, die mit Rücksicht auf die Kreditrichtsätze praktisch wegfällt.

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Januar/Februar 1951, S. 16

Die Änderungen durch den Beschluß vom 5./6. März 1952 belasteten die Großinstitute kaum, da sie im Akzeptgeschäft zurückhaltend waren. Ganz anders war jedoch die Lage bei den Sparkassen und Kreditgenossenschaften, die sich in einer angespannten Liquiditätsslage befanden.

Ausnahmeregelungen deuten auf einige Möglichkeiten gesonderter, qualitativer Kreditlenkung hin. So unterliegen nach Richtsatz IV b die Akzeptkredite und Debitorenziehungen, die der unmittelbaren Ausfuhr-, Einfuhr- und Erntefinanzierung dienen, einer weniger strengen Beurteilung (absolute Beschränkung im Richtsatz IVa) als die sonstigen Akzepte und Debitorenziehungen. Auch ein Kredit, den ein Kreditinstitut Vertriebenen gewährt hat, bleibt bei der Feststellung, ob und inwieweit die Kreditgewährung des Instituts den Richtsätzen entspricht, grundsätzlich dann unberücksichtigt, wenn die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) für den Kredit eine Garantie übernommen und die Mittel bereitgestellt hat. Das gilt auch für den Teil des Kredits, für den das Kreditinstitut selbst haftet¹⁾.

Zweifellos lassen sich gewisse qualitätspolitische Effekte mit einer zielbewußt ausgerichteten Variation der Kreditrichtlinien erreichen, sei es durch eine Ausgestaltung der Sätze, die der Struktur eines bestimmten Bankenkreises und damit seinem Kundenkreis Opfer auferlegt, sei es, daß die Sätze in einer besonderen Liquiditäts- bzw. Wirtschaftsslage angewandt werden und kurzfristig und plötzlich bestimmte Institutsgruppen treffen. Solche Möglichkeiten lassen sich um so mehr ausnützen, je feiner dieses Instrument eingestellt wird. Es besteht die Möglichkeit weiterer Untergliederungen in Bankengruppen oder in noch mehr Richtsätze oder sonstiger Ausnahmeregelungen. Dabei kann sowohl eine qualitative Lenkung angestrebt werden, als auch eine weiter verbesserte Objektivierung, d.h. eine gleichmäßigere quantitative Beschränkung.

Bei all den Variationen bleibt doch die Anwendung von Kreditrichtlinien ein quantitatives Mittel, mit dem im wesentlichen eine Mengenregulierung, nicht eine Beeinflussung in der qualitativen Auswahl durch die Kreditinstitute erreicht wird.

1) Beschluß vom 11./12.4.1951

5. S p e z i e l l e K r e d i t z u s a g e n

Kreditzusagen des Zentralbanksystems an die Wirtschaftsbanken oder die öffentliche Hand zu speziellen Zwecken als eigenständiges Kreditinstrument zu bezeichnen, läßt sich angreifen. In vielen Maßnahmen sind implizite als Nebenbedingungen gewisse Refinanzierungszusagen, wie etwa bei der Kontingentspolitik, enthalten, was die Gefahr hervorruft, künstlich ein Mittel zu konstruieren. Trotzdem soll den Kreditzusagen der Rang eines notenbankpolitischen Hilfsmittels zuerkannt werden, das besonders hervorragend zur Durchführung einer qualitativen Kreditpolitik geeignet ist. Denn gerade die Aufsplitterung solcher Zusagen auf alle möglichen Mittel¹⁾, die Trägerfunktion ausüben, fordert eine Zusammenschau zu dem einen Instrument, den Refinanzierungszusagen. Eine konstruktive Zusagenpolitik kann nicht als Anhängsel zu anderen Orientierungen betrieben werden. Kreditzusagen gelten in der Praxis nur als kleines Mittel, das lediglich in außergewöhnlichen Wirtschaftssituationen Anwendung findet. Dementsprechend gab die Notenbank nur in wenigen Ausnahmefällen spezielle Kreditzusagen unbefristet.

Dem Bankenkonsortium unter Führung der Landwirtschaftlichen Rentenbank, das den Einfuhr- und Vorratsstellen Kredite gab, gewährte das Zentralbanksystem Refinanzierungszusagen für Getreide, Fett und Fleisch²⁾. Schon 1952 waren die Beträge zu unbedeutenden Resten zusammengeschrumpft. Der Rückbildungsvorgang wurde dadurch beschleunigt, daß seit Anfang September 1952 von der Bank deutscher Länder Vorratsstellenwechsel am offenen Markt gekauft wurden. Zur Erleichterung der Exportbemühungen sollte unter Einschaltung der Kreditanstalt für Wiederaufbau ein Kreditbetrag von 300 Millionen DM für langfristige Exportaufträge bereitgestellt

1) Wechsel in allen Spielarten, Lombard, Ausgleichsforderungen usw.

2) Die Gesamtinanspruchnahme der Konsortialbanken aus dem Getreidekonsortialkredit für das Geschäftsjahr 1950/51, für den eine Refinanzierungszusage des Zentralbanksystems in Höhe von 500 Millionen DM lief, betrug Ende Oktober 344 Mill. DM (gegen 195 Mill. DM Ende September und 99 Mill. DM Ende August). Die weiteren Konsortialkredite für Fett- und Fleischeinlagerung, die mit insgesamt 137 Mill. Refinanzierungszusage versehen waren, waren Ende Oktober mit 167 Mill. (gegen 158 Mill. Ende September und 124 Mill. Ende August) ausgenützt; vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Oktober 1951, S. 4

werden, und zwar gegen Solawechsel der Exportindustrie, hinter denen eine Rediskontzusage der Bank deutscher Länder stehen sollte. Nicht zu vergessen sind die Rediskontzusagen für bestimmte Schiffbauwechsel und die Bevorschussung von Zinseingängen der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die sie instand setzen sollte, programmierte und bereits in Angriff genommene Investitionsvorhaben in den Engpaßbereichen vorzufinanzieren. Große Bedeutung erlangten die bereits dargestellten Refinanzierungszusagen der Bank deutscher Länder zur Unterstützung staatlicher Wirtschaftsprogramme. An der Technik der Durchführung waren die Zusage an die Geldinstitute, sie durch den Ankauf von Ausgleichsforderungen für die Gewährung von langfristigen Produktions- und Investitionskrediten zu refinanzieren und die speziellen Rediskont- und Lombardzusagen (z. B. an den Arbeitsstock), mit denen die Bereitschaft bestimmter größerer Kapitalsammelstellen zu längerfristigen Anlagen gefördert werden sollte, bemerkenswert. In diesem Zusammenhang sind eine Schatzwechseldiskontierungszusage an die Bundesbahn, vorhergehend eine solche an die Verwaltung des Vereinigten Wirtschaftsgebietes und an die Kreditanstalt für Wiederaufbau für Kleininvestitionen zu nennen. Im Zusammenhang mit diesen Sonderprogrammen heißt es im Monatsbericht der Bank deutscher Länder:¹⁾ "Das Zentralbanksystem hat, sobald die Programme feststanden, im Einvernehmen mit der Bundesregierung den Spitzenverbänden des Kredit- und Versicherungsgewerbes ebenso wie der Bundesbahn und Bundesregierung selbst seine Vorfinanzierungs- bzw. Refinanzierungszusagen gegeben und steht bereit, im Rahmen dieser Zusagen den vorgesehenen Maßnahmen die erforderliche Kredithilfe zu leihen." ¹⁾

Die Refinanzierungszusagen zeichnen sich dadurch aus, daß sie notwendigerweise ausschließlich als qualitatives Mittel Verwendung finden. Ein quantitativer Einsatz würde diesem Mittel in seinem Wesen widersprechen, ja er ist nicht denkbar, denn nach welchen ausschließlich quantitativen Fakten sollte man spezielle Zusagen verteilen? Im übrigen, selbst wenn das möglich wäre, stünden andere Mittel zur Verfügung, die wesentlich besser zur quantitativen Beeinflussung geeignet sind.

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1950, S. 34

III. Einsatz der Instrumente gegenüber der öffentlichen Hand

Der Begriff des Notenbankkredits an den Staat muß sehr eng formaljuristisch gefaßt sein, um Überschneidungen mit sonstigen Unterstützungen der staatlichen Wirtschaftspolitik von seiten der Notenbank zu vermeiden, wie es beispielsweise in den Sonderprogrammen geschehen ist.

Die einzige unmittelbare Kreditgewährung ist der Notenbank zur Zeit in jeweils festgesetzter Höhe an den Bund, die Bundesbahn, die Bundespost, den Ausgleichsfonds, das ERP- Sondervermögen und die Länder gestattet. Ferner darf die Bundesbank dem Bund Kredite zur Erfüllung seiner Verpflichtungen als Mitglied des Internationalen Währungsfonds, des Europäischen Fonds und der Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung gewähren¹⁾.

Immer wieder wird betont, daß es sich dabei um Kann-Bestimmungen handelt, d.h. die Notenbank ist nicht verpflichtet, entgegen ihren Besorgnissen um die Sicherheit der Währung Kredite an die genannten Stellen auszureichen. Die angegebenen Kreditlimits weisen weder auf ein Recht auf Kredit hin noch auf die Verpflichtung der Bank, die Kredite gleichmäßig zu verteilen. In diesem Sinne ist auch der Beschluß des Zentralbankrates vom 17./18. Dezember 1952 zu verstehen: "Im Interesse einer einheitlichen Handhabung der Ankaufspolitik hat sich der Zentralbankrat vorbehalten, die Frage, ob die Landeszentralbanken Schatzwechsel der Länder ankaufen oder etwa aus kreditpolitischen Gründen den Ankauf ablehnen sollen, jederzeit zum Gegenstand eines die Landeszentralbanken bindenden Beschlusses zu machen. Bevor eine Landeszentralbank einer Landesregierung zusagt, Schatzwechsel anzukaufen oder zu beleihen, wird sie die Billigung des Zentralbankrates einholen."

Die Besonderheit des Notenbankkredits an öffentliche Stellen hat zwei Wurzeln. Einmal unterscheidet sich der Kredit von einer Kreditgewährung durch Privatbanken grundlegend dadurch, daß in dem einen Fall sich der Liquiditätsgrad der Privatbanken verringert, während im zweiten Fall die Wirtschaft mit mehr Zentralbankgeld versorgt wird, was die Kreditkapazität der Banken vergrößert. Die Folge davon sind verhältnismäßig häufig

1) § 20 BBankG

scharfe, aber unvermeidliche Maßnahmen gegenüber der Privatwirtschaft, die zu unliebsamen Verzerrungen führen können. Dies ist ausgeprägt dann der Fall, wenn bewußt der öffentliche Kredit auf Kosten einer fortgesetzten Drosselung des privaten Kredits begünstigt wird. Zum anderen fehlt dem öffentlichen Kredit ein objektives Kriterium, wie Rentabilität, so daß praktisch jede Kreditgewährung an die öffentliche Hand einen Lenkungsaspekt trägt.

Wenn auch gewisse Verwendungsbindungen denkbar sind, kann die Bank praktisch kaum bestimmen, was mit den Krediten finanziert wird, noch spielen die Kreditsummen angesichts der Haushaltsvolumina eine ausschlaggebende Rolle. Es liegt doch schon überhaupt in der Gewährung von Krediten an den Staat oder eine besondere Körperschaft ein qualitatives Element. Qualitätspolitische Überlegungen des Zentralbankrates auch gegenüber der öffentlichen Hand beweisen Bemerkungen, wie sie im Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949 zu finden sind: "Die Hauptursache dieser Erhöhung ist ein Kredit im Betrage von 168,6 Millionen DM, die die Bank deutscher Länder ab 30.4.1949 der Verwaltung für Finanzen auf die Dauer von vier Monaten zur Verfügung gestellt hat, um das Vereinigte Wirtschaftsgebiet in die Lage zu versetzen, die bizonalen Getreidereserven noch zu den vor dem 1.5.1949, gültigen Preisen zu übernehmen."¹⁾

IV. Einsatz der Instrumente gegenüber Privaten

Das Problem, das mit der qualitativen Kreditlenkung gegenüber Privaten angesprochen wird, konzentriert sich auf das **D i r e k t g e s c h ä f t**, d.h. auf die unmittelbare Gewährung von Krediten seitens des Zentralbanksystems an den nichtstaatlichen Nichtbankensektor²⁾.

Während sich der Bundesverband der deutschen Industrie für die Einführung des Direktdiskonts der Notenbank einsetzte³⁾, weil er sich davon eine Zinsverbilligung versprach, argumentierten Wirtschaftsbanken, daß damit den

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949, S. 8

2) Von Darlehen an Versicherungsunternehmen gemäß § 24 I BBankG darf abgesehen werden.

3) Vgl.: BDI für Einführung des Direktdiskonts, in: Die Neue Zeitung, Frankfurter Ausgabe Nr. 38 vom 14.2.1953

Geschäftsbanken das beste Wechselmaterial entzogen würde, was eine Erhöhung der Banksätze zur Folge hätte¹⁾. Das Direktkreditgeschäft der Landeszentralbank in der französisch besetzten Zone erreichte zu geringe Ausmaße, als daß man gültige Rückschlüsse auf die Auswirkungen einer allgemeinen Einführung von Direktgeschäften ziehen dürfte. Ebenso belief sich das Direktdiskontgeschäft der Reichsbank auf einen relativ kleinen Kreditbetrag.

Ohne Zweifel ist das Instrument Direktkredit hervorragend zu einer qualitativen Kreditlenkung geeignet. Die starke Position der von Rentabilitätsüberlegungen freien Zentralbank würde es gestatten, neben den Geschäftsbanken eine eigene Kreditpolitik zu betreiben. Mit Hilfe besonders attraktiver Kreditbedingungen wäre sie in der Lage, bestimmten wirtschaftlichen Förderungsbereichen starke Anreize zur Kreditnachfrage beim Zentralbanksystem zu schaffen. Weitgehend würde das die Geschäftstätigkeit der Wirtschaftsbanken beeinträchtigen. Zu beachten ist, daß bei jedem Direktkredit Zentralbankgeld geschaffen wird, das zu einer Verflüssigung der Banken beiträgt.

Will man die Funktionen des Geschäftsbankensystem nicht lahmlegen, kommt nur ein teilweise korrigierender Umfang der direkten Notenbankgeschäfte in Frage. Unfruchtbar in diesem Sinne wäre eine Bevorzugung der Kreditnehmer mit bester Bonität, da dies ohnehin Bevorzugten zugute käme, die Banken einer sicheren Geschäftssubstanz berauben würde und zu einer Verschärfung der Bedingungen für die restlichen Kreditnachfrager führen dürfte. Andere Kriterien als die Bonität kann die Notenbank unter einer gewissen Beschneidung der Banken für ihre Kreditpolitik heranziehen.

Das Ungewöhnliche an diesem Mittel im Hinblick auf die qualitative Kreditpolitik ist vor allem darin zu sehen, daß zwar einzelne Bereiche stimuliert werden können, daß jedoch keine Möglichkeit besteht, dauerhaft und wirkungsvoll zu diskriminieren, d.h. Kredite besonderer Wirtschaftsgruppen zu beschneiden. Die Wirkung des Direktgeschäfts ist einseitig auf positive Kreditlenkung gerichtet und sein Anwendungsbereich aus strukturpolitischen Gründen nur begrenzt.

1) Vgl. Mellinger, Mit oder ohne Bankunterschrift, in: Süddeutsche Zeitung, München, Nr. 45 vom 24.2.1953

AB. Mittel aus sonstiger liquiditätsbeeinflussender Tätigkeit

Die "Mittel aus sonstiger liquiditätsbeeinflussender Tätigkeit" beruhen weder auf dem Kreditgeschäft noch auf der Macht der Notenbank zu administrativen Eingriffen, sondern versuchen, die Liquidität und Kreditgewährung der Banken mit sonstigen elastischen Maßnahmen auf Grund ihrer monopolartigen Stellung als höchstverantwortliche Hüterin der Währung zu beeinflussen.

1. O f f e n m a r k t p o l i t i k ¹⁾

Der Begriff "open-market-policy" stammt aus den Vereinigten Staaten von Amerika. In seiner ursprünglichen Bedeutung umfaßte er diejenigen Maßnahmen des Federal-Reservs-Systems, die sich nicht auf die Mitgliedsbanken beschränkten, sondern auf Käufe und Verkäufe hauptsächlich von Staatspapieren auf dem freien Markt.

Die Offenmarktpolitik ist elastisch und wirkt ausgleichend, sie entzieht Liquidität und schafft sie an die Stellen, wo sie fehlt. Erst der Saldo aus den Einzeloperationen ist dafür entscheidend, ob die Offenmarktpolitik expansiv oder restriktiv angewandt wurde.

Bei einer ausreichenden Menge von geeignetem Operationsmaterial kann der Offenmarktpolitik so große Bedeutung zuerkannt werden, daß man sie als sehr wichtiges kreditpolitisches Steuerungsmittel zuläßt. Nach Pedersen ist jede über die Auslese durch den Zins hinausgehende Kreditmarktregulierung unzweckmäßig. Daher soll allein die Offenmarktpolitik zur Steuerung der Kreditnachfrage angewandt werden ²⁾.

Gemäß § 21 BBk Gesetz können für Offenmarktoperationen entsprechend den Vorschriften des § 19 Nr. 1 BBk Gesetz bundesbankfähige Wechsel, Schatzwechsel, Schatzanweisungen, Schuldverschreibungen und Schuldbuchforderungen sowie andere zum amtlichen Börsenhandel zugelassenen Schuldverschreibungen verwendet werden. Der Gesetzgeber hat damit die Möglichkeit eingeräumt, Offenmarktpolitik auch mit Hilfe von Schuldverschreibungen öffent-

1) Viele Überlegungen über die qualitätspolitische Ausgestaltung von Offenmarktoperationen schließen sich eng an die Gedankengänge an, die bei der Lombardpolitik angestellt wurden.

2) Vgl. Pedersen, J., Credit Policy Reviewed, in: Weltwirtschaftliches Archiv, hrsg. von Baade, F., Bd. 67, 1951, S. 1 ff, insbesondere S. 9

licher und privater Emissionäre zu betreiben. Auf diese Weise könnte durch geeignete Auswahl eine Stützung einzelner Wirtschaftszweige erreicht werden.

In der Notenbankpraxis wurde hiervon nicht Gebrauch gemacht. Das Operationsmaterial setzt sich zusammen aus Schatzwechseln und unverzinslichen Schatzanweisungen, die primär für Rechnung des Bundes oder bestimmter Sondervermögen des Bundes begeben worden sind, und aus Solawechseln der Einfuhr- und Vorratsstellen (Vorratsstellenwechsel). Der größte Teil des Materials stammt aus der Umwandlung von Ausgleichsforderungen, die der Bundesbank nach den Vorschriften zur Neuordnung des Geldwesens zustehen, in Schatzwechsel und unverzinsliche Schatzanweisungen¹⁾. Laut § 42 BBk Gesetz ist der Bund verpflichtet, der Bundesbank auf Verlangen Schatzwechsel oder unverzinsliche Schatzanweisungen bis zum ursprünglichen Höchstbetrag von DM 4 Milliarden auszuhändigen. Seit Juni 1958 wurde die Höchstgrenze auf den vollen Betrag der für die Bank im Bundesschuldenbuch eingetragenen Ausgleichsforderungen (rd. DM 8,1 Milliarden) festgesetzt.

Am 31.12.1957 wurde die Summe der im Tausch gegen Geldmarkttitel zurückgegebenen Ausgleichsforderungen mit DM 4,2 Milliarden angegeben. Unter erheblichen Schwankungen im Zusammenhang mit der restriktiven Notenbankpolitik ist die Summe der im Umlauf befindlichen Mobilisierungspapiere am 28.2.1961 auf 6,2 Milliarden gestiegen. Entsprechend sanken die der Bank verbleibenden Ausgleichsforderungen unter Berücksichtigung der von Geschäftsbanken angekauften Ausgleichsforderungen von 4,7 Milliarden auf 2,6 Milliarden.

Ein erster Ansatz qualitativer Kreditpolitik ist erkennbar, wenn die Offenmarktpolitik die Zins- und Liquiditätslage reguliert, um einem bestimmten Kreditnachfrager, etwa dem Staat, die Kreditaufnahme zu erschweren oder zu erleichtern.

Eine gezielte Liquiditätsverteilung auf die Geschäftsbanken mit Hilfe von Offenmarktoperationen ist realisierbar, weil in einem bestimmten Augenblick einige Kreditinstitute nicht oder nur geringfügig über Wertpapiere verfügen, die die Zentralbank ankauft oder weil die Anlagepolitik den Kauf oder Verkauf ausgewählter Papiere verbietet.

1) § 11 des 3. Gesetzes zur Neuordnung des Geldwesens (Umstellungsgesetz) in Verbindung mit der 2. DVO/UG und § 42 Bundesbankgesetz

Unmittelbarer bekommt die Notenbank Einfluß auf die Kreditverteilung, wenn sie eine bewußte Auswahl unter den zur Offenmarktpolitik zuzulassenden Papieren trifft¹⁾.

Allein die Aufnahme in den Offenmarktverkehr verleiht dem Wertpapier eine erhöhte Liquidität. Wenn in Zeiten geringer Liquidität den Banken Zentralbankgeld zugeführt wird, bevorzugen sie besonders solche Papiere höherer Liquidität; annähernd wird der gewünschte Effekt wohl auch bei günstigerer Liquiditätslage erzielt. Unter dem Signum "Offenmarktpolitik" könnte eine verdeckte Notenbankkreditierung an bestimmte Kreise erfolgen. Jedenfalls ließen sich der Kapitalmarkt oder Teile davon insbesondere bei der derzeitigen engen Verzahnung mit dem Geldmarkt stützen. Neben dem Liquidisierungseffekt einer expansiven Politik stiegen die Kurse der Kapitalmarktpapiere und es sanken die Zinsen für Neuemissionen. Restriktive Politik würde ebenfalls automatisch an Durchschlagskraft gewinnen, weil Investitionen unmittelbar über den Kapitalmarktzins erschwert würden.

Ein qualitativer Lenkungseffekt der Offenmarktpolitik besteht tatsächlich aber nur insofern, als die öffentliche Hand als Kreditnehmer begünstigt wird, da ausschließlich Emissionen der öffentlichen Hand verwendet werden.

2. D e v i s e n t e r m i n g e s c h ä f t e

Im Rahmen der Geschäfte zur Abwicklung des Zahlungsverkehrs mit dem Ausland ist die Notenbank auch bis zu einem gewissen Grade befähigt, Einfluß auf die internationalen Geldströme zu nehmen.

Steht eine Geschäftsbank in der Bundesrepublik Deutschland vor der Entscheidung, ihre kurzfristigen Mittel entweder am deutschen oder einem ausländischen Geldmarkt anzulegen, so spielen die Kosten zur Absicherung gegen Kursschwankungen eine nicht minder wichtige Rolle wie der Zinsvergleich. Aus Gründen der Sicherheit kombiniert eine Bank bei der Geldanlage im Ausland ein Geldmarktgeschäft mit einem Devisenkassa- und einem Devisentermingeschäft. Zu den Geschäftsprinzipien gehört es, Geldexport nur unter Kurssicherung durchzuführen, d.h. Kasse Devisen zu kaufen und sie sofort per Termin wieder zu

1) z.B. Finanzierung der Einfuhr- und Vorratsstellen durch Diskontierung der von ihr ausgestellten Wechsel und Einbeziehung in die Geldmarktregulierung

verkaufen (Swapgeschäft). Selbstverständlich wird am Devisenterminmarkt ein Abschlag (Deport) gegenüber der Kassenbasis verlangt, der den Nettoszinsgewinn, also die Differenz zwischen inländischem und ausländischem Geldmarktzins schmälert. Je kleiner nun der Deportsatz ist, desto größer der Anreiz zum Geldexport.

Zu Beginn des Jahres 1959 bestand die Regelung, nach der die Bundesbank die Kurssicherungsgeschäfte ohne Berechnung eines Deportsatzes abschloß¹⁾. Von Anfang August 1960 an gewährte die Bundesbank eine Vergütung an die geldexportierenden Banken, um den Geldexport noch mehr anzuregen²⁾. Das Interessante an dieser Maßnahme ist für die qualitative Kreditlenkung darin zu sehen, daß sie sich auf die Finanzierung von Import- und Transit-handelsgeschäften bezieht.

Die Bedeutung der Geldexporte in der Bundesrepublik sowie der Einfluß der Kurssicherungskosten auf den Geldexport machen die Bestimmung der Deportsätze durch die Bundesbank zu einem echten währungspolitischen Instrument³⁾.

Differenzierungen, etwa nach Devisenarten, sind für qualitative Kreditpolitik nicht nutzbar zu machen. Hingegen erzielen gewisse materielle Voraussetzungen, die an die Vergabe von Swapvergünstigungen geknüpft sind, einen qualitätspolitischen Erfolg. Tiefgreifendere Wirkungen sind jedoch nicht zu erwarten⁴⁾.

1) Die Bundesbank schließt solche Geschäfte nur in US-Dollars ab.

2) Der Deportsatz betrug 1 %, wurde Ende September 1960 auf 1 1/2 % erhöht.

3) Vgl. Lipfert, H., Kurssicherung - ein Währungsinstrument, in: Handelsblatt, Düsseldorf, Nr. 70 vom 20.5.1959

4) Vgl.: Reaktivierte Swapsatzpolitik, in: Blick durch die Wirtschaft, Nr. 201 vom 20.8.1960, S. 4

3. E i n l a g e n p o l i t i k

Unter Einlagenpolitik¹⁾ ist die zur Liquiditätsbeeinflussung der Banken dienende Verteilung von Geldern der öffentlichen Hand auf die Geschäftsbanken zu verstehen²⁾.

Abs lehnt diese Politik unter anderem mit dem Hinweis ab, die Banken hätten nicht die Absicht, ihr Aktivgeschäft auf einer derartig unsicheren Grundlage zu finanzieren³⁾. Es besteht aber kein Zweifel, daß die Kreditausleihung der Geschäftsbanken von einem Einlagenzuwachs aus Geldern der öffentlichen Hand berührt würde.

Die Einlagenverlagerungen innerhalb des Geschäftsbankensektors können in Verfolgung quantitativer oder qualitativer Kreditpolitik vorgenommen werden. Allerdings neigt dieses Mittel dazu, qualitativ zu wirken, da es kein Kriterium für eine objektive Verteilung dieser Gelder gibt. Weil wirkliche Neutralität von vornherein ausgeschlossen ist, werden - bewußt oder unbewußt - bestimmte Banken oder Bankengruppen bevorzugt. Nur eine favorisierende Politik ist durchführbar.

Zu einer weiteren Ausgestaltung der qualitativen Lenkung gelangt man, wenn man nicht nur bewußt das Kreditpotential einiger Banken beeinflußt, sondern wenn man Richtpunkte für deren qualitative Kreditauswahl setzt. So könnte zugesagt werden, daß Institute, die ausgesuchte Kreditarten bevorzugt vergeben, damit rechnen können, am letzten von einem Liquiditätsentzug betroffen zu werden. Weitgetrieben, läge ein Fall spezieller Kreditzusage vor.

Bei der Verteilung der Gelder auf die Banken unter Einschluß näherer Anweisungen müßte sich die Regierung in ihrer Einflußnahme äußerst beschränken, um der Bank soviel Befugnisse zu belassen, daß sie echte, eigene Kreditpolitik betreiben kann.

Wegen der vielerlei Schwierigkeiten kamen der Bundesfinanzminister und die Bank überein, die Idee der Abdisponierung von Bundesmitteln zu den Kredit-

1) Vgl. Geschäftsbericht der Bundesbank für das Jahr 1957, S. 40 f;
Vgl. S. 64

2) Hoheitlichen Einfluß kann die Zentralbank nur auf die öffentliche Hand, nicht auf die Geschäftsbanken ausüben.

3) Vgl.: Die Notenbank bleibt fest, in: Handelsblatt, Düsseldorf,
Nr. 36 vom 23.3.1956

instituten zunächst nicht weiter zu verfolgen. Darüber wurde folgende gemeinsame Erklärung abgegeben: "Die Frage der Verlagerung von Kassenmitteln des Bundes auf die Geschäftsbanken ist zwischen Vertretern des Bundesfinanzministeriums und der Bank deutscher Länder eingehend erörtert worden. Beide Stellen sind der übereinstimmenden Auffassung, daß bisher die Ansammlung der Bundesguthaben auf dem Konto bei der Bank deutscher Länder in Hinsicht auf die Liquiditätsslage der Banken die restriktive Linie der Kreditpolitik der Bank unterstützt und insoweit dazu beigetragen hat, daß die Bank auf eine Verschärfung des restriktiven Kurses durch eigene Maßnahmen verzichten konnte. Sie sind daher der Auffassung, daß wegen der Lage auf den Kreditmärkten ein Abdisponieren zu den Geschäftsbanken nicht erforderlich ist. Die Bank deutscher Länder ist überzeugt, daß auch für die übersehbare Entwicklung in der Zukunft die ihr zur Verfügung stehenden normalen liquiditätspolitischen Mittel ausreichen werden, um bei einem weiteren zeitweiligen Anwachsen der Bundesguthaben einer Liquiditätsanspannung der Banken begegnen zu können, sofern diese Liquiditätsanspannung nicht im Interesse der Kreditpolitik liegen sollte. Es besteht daher kein Anlaß, die Idee einer Abdisponierung von Bundesmitteln zu den Geschäftsbanken gegenwärtig weiter zu verfolgen. Die Bank deutscher Länder wird jedoch die sich aus der Bewegung der Bundeskassenmittel ergebenden Auswirkungen auf die Kreditmärkte sorgfältig beobachten, um Entwicklungen, die nicht ihren liquiditätspolitischen Absichten entsprechen, rechtzeitig entgegenzutreten. Sie kann dabei jederzeit auf die bereitwillige Mitarbeit des Bundesfinanzministeriums rechnen."¹⁾

4. E m p f e h l u n g e n

Sind Empfehlungen der Zentralbank an das Geschäftsbankensystem als echtes kreditpolitisches Mittel anzusehen?

Zwar bindet kein Rechtssatz, sondern allein das Bewußtsein der Verantwortlichkeit für die Währungsstabilität die Leiter des nationalen Kreditapparates an die Ratschläge des Zentralbanksystems. Doch lassen sich, ohne in ungerechtfertigten Optimismus zu verfallen, Empfehlungen als kreditpolitisches

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1956, S. 7 ff

Hilfsmittel ansprechen. Erfolgreich wird das Mittel Empfehlungen besonders, wenn die Notenbank mit harten Maßnahmen drohen kann.

Wenn die Notenbank in Zeiten hoher Bankenliquidität an das "Allgemeininteresse" der Kreditbanken appelliert, um das Kreditvolumen zu beschränken, so mutet sie ihnen einen Gewinnentgang zu. Da die Banken nach dem erwerbswirtschaftlichen Prinzip handeln, sind Empfehlungen im wesentlichen nur bis zur Grenze eines Konflikts mit den Geschäftsinteressen der Bank mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolgversprechend. Daß die Privatinteressen nicht notwendigerweise die Entschlüsse der Bankleitungen überragend bestimmen müssen, beweisen die Programme freiwilliger Kreditbeschränkungen im Ausland und gleichartige, neueste Versuche in der Bundesrepublik¹⁾. Doch wird immer wieder das Gewinnmaximierungsprinzip zum Durchbruch kommen. Allein der Konkurrenzdruck zwingt die Geschäftsbanken, mehr den Wünschen der Kreditnachsuchenden als denen der Zentralnotenbank nachzukommen, um nicht Kunden an großzügigere Institute zu verlieren.

Diese Fragen tauchen nur auf, wenn die Notenbank den Kreditbanken nahelegt, allgemeine wirtschaftspolitische Leitgedanken oder ganz spezielle Wünsche der Zentralbank bei ihrer Kreditauslese zu beachten. Einer sauberen Trennung der mengenmäßigen Kreditbeschränkung von der Verteilung von Krediten wegen wird angenommen, im zweiten Fall sei das Bankensystem nicht sehr liquide. Wenn die Notenbank die Empfehlungen an das Geschäftsbankensystem bezüglich der Verteilung der Kredite nach übergeordneten Gesichtspunkten der Öffentlichkeit unterbreitet, liefert sie den einzelnen Bankleitern wesentliche Unterstützung in der Abwehr unerwünschter Kredite. Als Beispiele dürfen der Versuch in den Anfangsjahren der Zentralbankpolitik in der Bundesrepublik gelten, ungerechtfertigt hohe Lagerbestände nicht zu finanzieren und auch das Bestreben der Notenbank, kleine Kreditnehmernicht zubenachteiligen.

Auf die Dauer werden diejenigen Empfehlungen der Notenbank mehr Erfolg haben, die sich auf die Verteilung beziehen, also qualitativer Kreditpolitik dienen, als diejenigen, die eine quantitative Beschränkung anstreben. Große Wirkungen sind in beiden Fällen nicht zu erwarten. An dieser Stelle sei mit Nachdruck

1) Vgl. S. 69, Anm. 1)

darauf hingewiesen, daß gegenüber administrativen Anweisungen scharf zu unterscheiden ist.

Die Zentralbank stellte sich positiv zur Methode "Empfehlungen": Nicht minder wichtig ist ... die freiwillige Kooperation der Geschäftsbanken. Diese sind infolge ... der Bankenliquidität vom Zentralbanksystem unabhängiger als in früheren Stadien ... Sie müssen also ... ihr Kreditvolumen im ganzen stabil halten und zu diesem Zweck eine besonders sorgfältige Kreditselektion treiben. Das Zentralbanksystem wird im Interesse dieser Politik mit den verschiedenen Bankengruppen eine noch engere Fühlung als bisher wahren, um mit ihnen ständig die währungspolitisch beste Bewältigung aller größeren Kredittransaktionen anzustreben".¹⁾ Zu dem konkreten Fall der Kreditrestriktion des Jahres 1951, zu welchem Zwecke der Zentralbankrat alle Geschäftsbanken aufforderte, sich ab sofort einer weiteren Ausdehnung ihrer kurzfristigen Kredite zu enthalten, bemerkte die Bank deutscher Länder in ihrem Geschäftsbericht vom Jahre 1950: "Daß bei dieser Methode viel von der freiwilligen Mitarbeit der Geschäftsbanken abhängt, ist klar. Weder die Bank deutscher Länder noch die Landeszentralbanken können den Geschäftsbanken bindende Anweisungen für ihre Ausleihungen geben. Als wesentlichstes Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderungen stehen ihnen neben der persönlichen Einwirkung auf die Geschäftsbanken - der 'moral persuasion', wie es im angelsächsischen Sprachbereich heißt - vielmehr nur die (in den Zentralbankbeschlüssen als Sanktion für eine eventuelle Nicht-Erfüllung der Auflagen auch ausdrücklich vorgesehene) Vorenthaltung der Refinanzierungsmöglichkeiten, also die Sperre des Landeszentralbankkredits, zur Verfügung."²⁾

An Verständlichkeit gewinnen diese Sätze, wenn man weiß, daß im Januar 1951 die Aufforderung an die Geschäftsbanken erst erging, als die anderen Restriktionsmaßnahmen nicht auszureichen schienen. Der Appell zur Rückführung der kurzfristigen Ausleihungen erging am 1. März 1951³⁾

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juli 1951, S. 6

2) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1950, S. 17

3) Ob es sich dabei nicht doch um eine administrative Maßnahme der Notenbank handelt, hängt allein von der Rechtsauffassung ab. Die mengenmäßige Beschränkung der Kreditierungen dürfte erzwingbar sein, weniger leicht die Verteilung der Kredite. Für die Verteilung ist das ohnedies qualitativ wirkungsvollere Mittel Empfehlungen hauptsächlich zuständig.

Nicht nur als Waffe in außerordentlichen Situationen, sondern auch zur Erreichung längerwährender Effekte setzt die Notenbank das Mittel Empfehlungen ein. In den Mitteilungen der Bank deutscher Länder heißt es einmal: "Wir erwarten, daß die Außenhandelsbanken die Gebühren und die Diskontsätze, die sie ihren Kunden in Rechnung stellen, aus Gründen der Exportförderung so niedrig wie möglich halten." ¹⁾

Inwieweit ist nun tatsächlich damit zu rechnen, daß Empfehlungen durchschlagen und wie weit ist dabei qualitative Kreditlenkung durchführbar? Ganz allgemein ist die Wirksamkeit der Empfehlungen um so größer, je weniger damit das Eigeninteresse der Banken geschädigt wird, je stärker die drohenden Repressalien der Notenbank ins Gewicht fallen, je enger die traditionelle Bindung des gesamten nationalen Kreditsystems ist und je weniger Konkurrenzprobleme auftauchen. Zweifellos eignet sich ein derartig subtiles Mittel hervorragend dazu, feine und feinste Nuancen qualitativer Kreditkontrolle mehr als jedes andere Instrument zu erreichen. Fraglich ist nur, wann diese Maßnahme durchführbar ist, da sie am wenigsten von der Notenbank abhängt, viel mehr vom Willen der Geschäftsbanken und dem wirtschaftlichen Klima.

B. Eingriffe aus hoheitlicher Gewalt

Aus ihrer hoheitlichen Funktion schöpft die Notenbank die Macht zu administrativen Eingriffen. Entweder ist ihr hoheitliches Tätigwerden im Gesetz ausdrücklich vorgesehen oder es leitet sich aus allgemeinen Rechtssätzen der Notenbankgesetze ab.

Die Grenze sachgerecht zwischen privatwirtschaftlicher und hoheitlicher Tätigkeit der Notenbank zu ziehen, ist vielfach nicht leicht. Im nachfolgenden sind Maßnahmen der Notenbank zusammengefaßt, die vorwiegend, aber nicht ausschließlich und allein, administrativen Charakter tragen.

Administrative Eingriffe eignen sich beispielsweise hervorragend dazu, diejenigen Banken besonders zu treffen, die - entgegen der von der Zentralbank verfolgten Politik - tendenziell am stärksten expandieren, d.h. ihren Krediterschöpfungsspielraum am weitgehendsten ausnützen. Gedanklich kann man in der angedeuteten wirtschaftlichen Situation diese Banken zu der Gruppe von

1) Mitteilungen der Bank deutscher Länder, Nr. 7001/51 vom 28.12.1950

währungsgefährdeten Instituten zusammenfassen und auf sie mit sehr durchschlagenden und für die Geschäftsbanken teuren administrativen Eingriffen erzieherisch einwirken.

1. Mindestreserven

Mit wenigen Ausnahmen sind in der Bundesrepublik Deutschland die Kreditinstitute verpflichtet, einen bestimmten Prozentsatz ihrer Kundschaftseinlagen als Sichtguthaben bei der Zentralbank zu halten. Darunter versteht man die Mindestreserve einer Bank.

Wohl üben die Mindestreserven die doppelte Funktion der Einlagensicherung und der Kreditkontrolle gleichermaßen aus, doch hat sich die Lenkungsfunktion in den Vordergrund geschoben. Sie ist in der Folge zu beachten.

Ohne Zweifel zählt die Mindestreservepolitik in der Hauptsache zu den Instrumenten der quantitativen Kreditsteuerung. Nachgegangen werden soll hingegen ausschließlich dem qualitätspolitischen Aspekt in der Handhabung der Mindestreserven. Einmal gilt es zu prüfen, inwieweit in der Vergangenheit qualitative Kreditlenkung von der Notenbank getrieben wurde und zum anderen sollen einige Ausblicke auf Möglichkeiten zur Benützung der Mindestreservepolitik als Mittel zur Durchführung qualitativer Kreditlenkung versucht werden.

Auf der Basis der gegenwärtigen Berechnung der Mindestreservepflicht ist die Notenbank nicht in die Lage versetzt, unmittelbaren Einfluß auf die Kreditauslese der Geschäftsbanken zu nehmen. Im großen und ganzen berühren Mindestreservesatzänderungen nur das Ausmaß, nicht aber die inhaltliche Ausgestaltung der Auslese. Die Banken können die Volumenänderungen ihrer Gesamtkredite frei nach einzelwirtschaftlichen Richtpunkten auf die Kreditnachfrager verteilen.

Um eine unmittelbare Steuerung zu erzielen, ist es naheliegend, die Mindestreserven vollständig oder von einer bestimmten Grenze an auf der Basis der ausgereichten Kredite zuberechnen. Auf diese Weise gelänge es, statt die Institute mit dem größten Einlagenzuwachs zu treffen, denjenigen

die höchsten Mindestreserveanforderungen aufzuerlegen, die bis an den Rand ihres Kreditschöpfungsspielraums gehen. Bei der gegenwärtigen Regelung werden gerade die Banken besonders hart getroffen werden, die entsprechend den Zielen der Notenbank keine Kreditausweitung betreiben und ihre Mittel geringer verzinslich, z. B. in Offenmarktpapieren, angelegt haben.

Die weitere Ausgestaltung der Mindestreservepolitik auf der Berechnungsgrundlage des Kreditvolumens ließe eine Differenzierung der Reserveanforderungen nach Kreditarten zu. Damit wäre der Ansatzpunkt für die unmittelbare Lenkung der Kreditauslese seitens der Geschäftsbanken geschaffen. Die Notenbank brauchte lediglich gewisse Kreditarten mit hohen oder niederen Mindestreservesätzen zu belegen, um sowohl den gesamten Kreditspielraum als auch die speziellen Kosten für den einzelnen Kredit zu berühren.

Bei der heutigen Rechtslage ist ausschließlich eine Unterscheidung nach Einlagen und Bankengruppen, die selbstverständlich nicht den üblichen statistischen Zusammenfassungen zu folgen brauchen, realisierbar¹⁾. Davon ausgehend sollen Möglichkeiten der Differenzierung gefunden werden, die für eine qualitative Kreditlenkung fruchtbar gemacht werden können.

Die praktizierten vielfältigen Differenzierungen der Berechnungsgrundlage für Mindestreserven erlauben eine sehr feine Aufteilung der Belastungen auf die verschiedenen Banken. Derartige Überlegungen veranlaßten die Großbanken als die anlässlich der Einführung von Reserveklassen am härtesten getroffenen, ihrer Besorgnis darüber Ausdruck zu verleihen, daß damit theoretisch jede beliebige Bankengruppe begünstigt oder benachteiligt werden könne²⁾³⁾.

1) Vgl. S. 63/64

2) Vgl.: Differenzierte Mindestreservesätze, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 103 vom 3.5.1952

3) Vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juni 1952, S. 7, Tabelle: Zur Auswirkung der Staffelung der Mindestreservesätze. Danach änderte sich das Mindestreserve-Soll der Nachfolgeinstitute ehemaliger Großbankfilialen nicht, während ländliche Zentralkassen und ländliche Kreditgenossenschaften um 22,9 % und gewerbliche Kreditgenossenschaften um 21,6 % gegenüber dem früheren Reserve - Soll entlastet wurden.

Als Unterteilungsmerkmale für die Mindestreservenfestsetzung können gelten:

a) Einlagearten

Die Aufgliederung der Einlagen nach Sichtverbindlichkeiten, befristeten Verbindlichkeiten und Spareinlagen läßt sich an einigen Stellen und nach verschiedenen Merkmalen weitertreiben¹⁾. Wenn die Arten der Einlagen auch keineswegs die Kreditierungen einer Bank notwendigerweise bestimmen, geben sie doch ein gutes Bild, welche Kreditarten die Geschäftsbank bevorzugen wird. Langfristige Gelder, z.B. Spareinlagen, ermöglichen die Vergabe langfristiger Kredite. Mindestreservesätze können somit indirekt gewisse Einflüsse auf den Umfang bestimmter Kredite ausüben. Tiefere Strukturuntersuchungen in dieser Richtung werden wohl weniger Erfolg versprechen als Analysen, die sich weitergehend auf Zusammenhänge zwischen Einlagearten, Banktypen und deren Ausleihungen beziehen. Beispielsweise treffen Änderungen der Mindestreservesätze für Spareinlagen besonders stark die Sparkassen, die ihrerseits höhere Beträge langfristig ausleihen.

b) Institutsgruppen

In engem Zusammenhang mit den vorhergehenden Überlegungen kann sich eine unterschiedliche Bemessung nach Institutsgruppen als vorteilhaft erweisen. Die Zusammenfassung der Banken zu Gruppen, die Kredite nach den gleichen Gesichtspunkten auslegen, hätte bei entsprechender Reserve-satzvariation zweifellos einen gewissen Erfolg.

Die Mindestreserve kann vorübergehende und strukturelle Ungleichgewichte für eine lenkende Politik ausnützen. So haben nicht alle Gruppen des Kredit-gewerbes die gleichen Refinanzierungsmöglichkeiten. Insbesondere sind die Banken benachteiligt, die dem kleinen und mittleren Gewerbe dienen, das nicht wechselintensiv ist²⁾. Als Folge dieser Verschiedenheiten würden einheitlich angewandte Mindestreservefestsetzungen zu ungleichen Auswirkungen führen.

1) Es lassen sich z.B. Einlegergruppen, wie Inländer und Ausländer, unterscheiden.

2) Vgl. van Zwoll, J.H., Mindestreserven als Mittel der Geld- und Kreditpolitik, Berlin 1954, S. 103

c) Berechnungsperiode

Je kürzer das Intervall zwischen den Zeitpunkten ist, an denen die Banken ihre Mindestreserveguthaben voll ausweisen müssen, desto weniger dienen die Guthaben als Liquiditätsreserven. Kleine Banken müßten bei kurzen Perioden eine verhältnismäßig wesentlich höhere zusätzliche Liquiditätsreserve halten als Banken und Bankenzusammenschlüsse mit einem großen Kundenkreis.

d) Bank- und Nebenplätze

Die Unterscheidung von Instituten an Plätzen mit und ohne Niederlassung der Zentralnotenbank sucht den strukturellen Unterschied dieser Bankengruppen bezüglich der notwendigen Haltung von Barreserven auszugleichen. Eine gleichmäßige Anwendung des Mindestreservesatzes würde möglicherweise ungleichmäßig treffen, vor allem wohl wiederum das Kleingewerbe.

Brennpunkte der Konjunktur sind sicherlich eher an Bank- als an Nebenplätzen zu suchen, so daß eine derartig gesonderte Behandlung eine Steigerung der Wirksamkeit des Mittels Mindestreservenpolitik bedeutet.

e) Regionale Differenzierungen

Analog zur Unterscheidung nach Bank- und Nebenplätzen ist eine andere gebietsmäßige Aufgliederung unter Verfolgung weiterer Ziele denkbar, auch wenn wegen der engen wirtschaftlichen Verflechtung auf dem verhältnismäßig kleinen Territorium der Bundesrepublik Deutschland die Sätze zweckmäßigerweise gleichmäßig angewandt werden. Eine leichtere Handhabung der Vorschriften über die Mindestreservehaltung in eng begrenzten, einigermaßen isolierten Gebieten, die wirtschaftlich nachholbedürftig sind, wie beispielsweise Grenzlandgebiete, ließe sich wohl vertreten, wenn sie in beschränktem Ausmaß bleibt.

f) Höhe der Einlagen (Reserveklassen)

Die Staffelung nach der Einlagenhöhe trifft die Banken entsprechend ihrer Größe unterschiedlich. Da eine eindeutige Zuordnung bestimmter Wirtschaftskreise zu einzelnen Größenklassen der Kreditinstitute nicht vorgenommen werden kann, ist eine qualitative Lenkung kaum durchführbar.

Auch mit der Verfeinerung der Mindestreserveberechnung, einer Staffelung der Einlagen in Klassen gleicher oder verschiedener Einlagenhöhen und der Berechnung eines von Einlagenklasse zu Einlagenklasse steigenden Mindestreservesatzes ist eine qualitative Lenkung nicht zu erzielen, da damit nicht einmal die in ihrer Kreditierung am meisten expandierenden Banken mit Sicherheit getroffen werden.

g) Währungsarten

Eine weitere Differenzierung kann - allerdings ohne qualitätspolitischen Erfolg - durch die verschieden hohe Bemessung der Sätze nach Währungen bzw. Nationalität der Einleger praktiziert werden.

Von einer unterschiedlichen Bemessung der Reservesätze nach inländischer und ausländischer Währung ist ebenfalls kaum ein qualitätspolitischer Erfolg zu erwarten.

Differenzierungen können entweder versuchen, Ungleichheiten zu vermeiden, die aus einer gleichmäßigen Anwendung der Sätze herrühren würden oder aber die Verschiedenheiten für eine qualitative Kreditlenkung ausnützen oder sie noch weiter vertiefen¹⁾.

Ein Beispiel zu den angeschnittenen Fragen liefern Ausführungen in einem Monatsbericht der Bank deutscher Länder, in dem die Frage behandelt wurde, warum die neu entstandenen Überschußreserven nicht wieder durch eine Mindestreserveerhöhung gebunden werden konnten: "Die Antwort ergibt sich aus der sehr ungleichmäßigen Verteilung der Überschußreserven, besonders zwischen den einzelnen Bankengruppen, die generelle Restriktionsmaßnahmen, vor allem aber eine Erhöhung der Mindestreservesätze sehr erschwerte ... Da die Masse der Sparkassen, der ländlichen und gewerblichen Genossenschaften und der Privatbankiers über keine oder nur geringe Überschußreserven verfügte, hätte eine übermäßige Erhöhung der Reservesätze sie außerordentlich hart betroffen, ohne daß andererseits die erstrebte Wirkung, nämlich die Absaugung der vorhandenen Überschußreserven, hätte erreicht werden können."²

1) Vgl. Damm, J., Verzinsung der Mindestreserven? Frankfurt/M. 1959, S. 24 ff

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Februar 1949, S. 19/20

Im Laufe der Jahre wurden immer wieder Verfeinerungen angebracht, für die häufig als Motiv die Beseitigung von ungewollten Schlechterstellungen angegeben wurde.

In letzter Zeit wurden unter anderem auf Grund der Beschlüsse des Zentralbankrates vom 10. April und vom 3. Mai 1957 Guthaben von ausländischen Einlegern aller Art gesondert hoch eingestuft, vor allem um die aus dem Einströmen sog. heißen Geldes herrührende Geldschöpfungskapazität der Banken zu verringern. Eine weitere Erhöhung wurde zum 1. September 1957 wirksam. Per 1. April 1959 wurden die Sätze gegenüber Devisenausländern den Inländersätzen wieder angeglichen.

Den qualitativen Effekt auf die Bankenliquidität durch gezielte Mindestreservemaßnahmen deuten einige Beispiele an: Wie sehr sich von einer generellen Mindestreservemaßnahme ganz spezielle Kreise der Wirtschaft betroffen fühlen, geht aus der ablehnenden Haltung hervor, welche die Sparkassen der Einbeziehung der Spareinlagen in die allgemeine Erhöhung der Reservesätze um 1 v.H. mit der Begründung entgegenbrachten, diese Maßnahme gehe zu Lasten des Wohnungsbaus. Die Bank gab dazu eine Gegenerklärung, in der es unter anderem heißt: "Hierzu muß richtiggestellt werden, daß von einer Durchkreuzung der mit den beiden Einkommensteueränderungsgesetzen verfolgten spar- und wohnungsbaupolitischen Ziele durch die Mindestreserveerhöhung um 1 v.H. für Spareinlagen nicht die Rede sein kann, denn für die Gewährung langfristiger Darlehen - sei es für den Wohnungsbau oder sonstige Investitionen - darf ohnehin niemals der gesamte Bestand oder Zuwachs von Spareinlagen verwendet werden." ¹⁾

Aus dieser Bemerkung wird ersichtlich, wie bewußt der Notenbank die Gefahr einer Diskriminierung durch die Mindestreservepolitik ist und wie sehr sie bemüht ist, auch mit ihrer Hilfe über die quantitative Steuerung hinausreichende Ziele zu fördern, zumindest ihre Erreichung nicht zu erschweren. Einige Ziele lassen sich auch in der Einführung der Reserveklassen im Jahre 1952 erkennen. Aus der Rechtfertigung der Zentralbank bezüglich der Differenzierung zugunsten der kleinen und kleinsten Institute mit dem Argument, die Kreditschöpfungskapazität dieser Banken sei in der Regel geringer als die der großen, ist besonders

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1957, S. 6/7

der Hinweis bemerkenswert, daß diese Institutionsgruppe liquiditätsmäßig seit geraumer Zeit benachteiligt sei und daß "die nun vorgenommene Kompensation dieser Entwicklung insbesondere dem mittelständischen Kredit zugute kommen dürfte"¹⁾. Schwer wiegt auch die damit verbundene Rentabilitätsverbesserung, die unmittelbar mittelständischen Betrieben zukommt, nämlich den mittleren und kleineren Bankinstituten.

2. Eingriffe in das Kreditvolumen der Banken

Die Notenbank greift in der Regel erst dann zu dem harten dirigistischen Mittel der administrativen und unmittelbaren Regelung der Ausleihungen einer Bank, wenn sämtliche anderen, hauptsächlich mittelbar beeinflussenden Instrumente wirkungslos sind.²⁾

An Durchschlagkraft wird die Kontingentierung der Geschäftsbankenausleihung von keinem Instrument übertroffen, weil die Notenbank die komplizierten Kreditbeziehungen in der Stufe I des nationalen Geld- und Kredit-systems überspringt und sofort die Ausleihungen an den Nichtbankensektor trifft.

Die Notenbank kann sich darauf beschränken, quantitative Kreditgrenzen vorzuschreiben und es den Banken zu überlassen, auf welche Kunden sie die Rückführungsbeträge aufteilen. Aus bereits dargelegten Gründen³⁾ wird sie sich jedoch nicht mit der quantitativen Beschränkung begnügen. Der administrative Eingriff in die Ausleihungen der Banken gestattet eine weitreichende und feingliedrige qualitative Lenkung. Rückführungsauflagen, die allen Banken nach den gleichen Gesichtspunkten gemacht werden, können einen qualitätspolitischen Erfolg erzielen, da diese Maßnahmen auf die einzelne Bank verschieden wirken. Stärker werden die qualitativen Lenkungseffekte, wenn bestimmte Bankengruppen gesonderte Auflagen zu erfüllen haben, wobei sogar noch nicht Einfluß auf ihre Kreditauslese genommen

1) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1951, S. 18

2) Sind einer Notenbank vom Gesetz so weitgehende Ermessensentscheidungen nicht zugestanden, wird sie versuchen, mit "Empfehlungen" entsprechende Erfolge zu erzielen. Das Bundesbankgesetz steht nicht im Widerspruch zu Maßnahmen der Bank, die unmittelbar in das Kreditvolumen der Geschäftsbanken eingreifen, soweit sie sich innerhalb des gesteckten Ermessensrahmens befinden, vgl. hierzu S. 66/67

3) Vgl. S. 39

wird. Um diese Lenkungsmöglichkeiten ausschöpfen zu können, muß bekannt sein, ob eine Verbindung zwischen förderungswürdigen oder zu diskriminierenden Kreditarten bzw. Kreditnehmern und bestimmten Banken besteht und wie eng die Kreditbeziehungen sind.

Zur Einflußnahme auf die Kreditauslese der Geschäftsbanken braucht die Notenbank lediglich für einzelne Kredite, die nach ungezählten Gesichtspunkten bestimmt werden können, besonders hohe oder niedere Rückführungsauflagen zu machen. In der Praxis wird ein Kompromiß zwischen quantitativer Auflage und unmittelbarer Lenkung der Kreditauslese der Banken getroffen, indem einzelne Kredite aus der allgemeinen Rückführung ganz oder zum Teil ausgenommen oder besonders hart getroffen werden.

Auf die juristischen Probleme und die vielfältigen technischen Fragen der Durchführung und Kontrolle kann hier nicht weiter eingegangen werden.

Zwei Beispiele aus der Praxis der Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland sollen den theoretischen Überlegungen zur Seite gestellt werden.

Bald nach der Währungsreform im Jahre 1948 machte die Bank deutscher Länder den Geschäftsbanken die Auflage, ihre Kredite auf den Stand vom 31. Oktober 1948 zurückzuführen. Diese Grenze sollten die Banken "nur in volkswirtschaftlich dringenden Fällen und nur nach vorheriger Fühlungnahme mit den Landeszentralbanken"¹⁾ überschreiten. Schon im November 1948 hatte der Zentralbankrat Kreditausweitungen für zulässig erklärt, sofern sie bestimmten förderungswürdigen Krediten dienten, wie der Finanzierung des Außenhandels und behördlich angeordneter Einlagerungen.

Wie bei jeder derartigen Rückführungsaktion waren auch hier gewisse Verzerrungen nicht zu vermeiden. In aller Regel sind die Banken nur imstande, kurzfristig gewährte Kredite auslaufen zu lassen und keine neuen zu gewähren.

Kreditzusagen müssen erfüllt werden und laufende Engagements sind schwer zu reduzieren. Die Folge davon ist, daß mehr der Zufall und die traditionelle Geschäftsbeziehung für die Kreditreduktion im Einzelfall ausschlaggebend ist, als der gesamtwirtschaftlich bestimmte Wille der Notenbank zur Kreditauslese.

1) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für die Jahre 1948/49, S. 6

Als Begründung für die Kreditrückführungsaktion vom Februar 1951 und die Art ihrer Durchführung gab die Bank deutscher Länder an, daß die traditionellen Mittel kaum mehr ausgereicht hätten und daß es ihr Ziel war, zwar eine Schockwirkung auszuüben, jedoch "nicht alle Kredite gleichmäßig zu treffen, sondern im Interesse bestimmter Wirtschaftszweige, vor allem der Exportwirtschaft, eine gewisse Selektion zu ermöglichen." ¹⁾

Die Rückführung um 1 Milliarde DM bis Ende Mai 1951 bezog sich nur auf die kurzfristigen Wirtschaftskredite, nicht auf langfristige Investitionskredite. Von der Kreditrückführung ausgenommen waren neben den Exportkrediten, Kredite an öffentliche Stellen, Kredite, die der Ernteeinlagerung dienten und Kredite, die aus Mitteln der damaligen Vertriebenenbank-AG gewährt wurden.

Im einzelnen sollten bei der Berechnung des Rückführungssolls ²⁾ nicht einbezogen werden:

- a) Kredite zur Förderung des Exports durch Hereinnahme von Exporttratten, Auslandswechseln und Solawechseln (aus der Sonderaktion der Kreditanstalt für Wiederaufbau) insoweit, als sie über den Stand vom 31. Januar 1951 hinaus gewährt worden sind ³⁾;
- b) Kredite von Geschäftsbanken an Vertriebene insoweit, als die Vertriebenenbank-AG Bonn die Garantie übernommen und die Mittel bereitgestellt hat ⁴⁾.
- c) Kredite für den Umschlag der inländischen Ernte im Getreidewirtschaftsjahr 1951/52, jedoch nur nach sorgfältiger Prüfung des Einzelfalls und insoweit, als sie die Kredite übersteigen, die zur Finanzierung von Getreideimporten und der inländischen Ernte am 31. Januar 1951 gewährt worden sind ⁵⁾;

1) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1951, S. 7

2) Rückführungsbeschluß vom 28. Febr./1. März 1951

3) Beschluß vom 29. 3. 1951

4) Entsprechend dieser Bestimmung bleibt ein Kredit, den ein Kreditinstitut Vertriebenen gewährt hat, bei der Feststellung, ob und inwieweit die Kreditgewährung des Instituts den Richtsätzen entspricht, grundsätzlich dann unberücksichtigt, wenn die Lastenausgleichsbank (Bank für Vertriebene und Geschädigte) für den Kredit eine Garantie übernommen und die Mittel bereitgestellt hat; vgl. S. 122 (Beschluß vom 11./12. 4. 1951)

5) Beschluß vom 18. 7. 1951

- d) Kredite des unter Führung der landwirtschaftlichen Rentenbank gebildeten Bankenconsortiums zur Finanzierung der zentralen Einlagerung von Getreide¹⁾, von Fetten, Ölen und Eiern sowie von Fleisch und Fleisch-erzeugnissen²⁾, insoweit als sie über den Stand vom 31. Januar 1951 hinaus gewährt worden sind;
- e) Wechselkredite zur Finanzierung des Kohleimports aus den Vereinigten Staaten von Amerika, soweit die Wechselabschnitte mit der Bezeichnung "Amerikawechsel" versehen waren³⁾.

Am 20./21. Juni 1951 erging der grundsätzliche Beschluß, daß bis auf weiteres für jeden Bankbezirk als Kredithöchstgrenze der Stand der Kredite am 31. Januar 1951 zuzüglich der Kredite gemäß der Ausnahmeliste minus Rückführungssoll zu gelten habe⁴⁾.

Zu ihren Maßnahmen gab die Bank deutscher Länder folgende Pressenotiz am 1. März 1951 an die Öffentlichkeit: "Der Zentralbankrat hält eine Zurückführung des gesamten kurzfristigen Kreditvolumens der Banken und Sparkassen um mindestens eine Milliarde D-Mark für geboten; er hat in seiner Sitzung vom 28. Februar/1. März 1951 für die einzelnen Landeszentralbankbezirke die Beträge festgesetzt, um welche die Banken und Sparkassen ihre Kredite binnen bestimmter Fristen zurückführen müssen. Die Landeszentralbanken werden in dem Bestreben, volkswirtschaftlich gerechtfertigte und, soweit Außenhandelsgeschäfte in Betracht kommen, devisenpolitisch unbedenkliche Finanzierungen nicht zu verhindern, bei der Aufteilung nicht schematisch verfahren, sondern für die einzelnen Kreditinstitute unter Berücksichtigung ihres Status und der Besonderheiten ihrer Kreditentwicklung den auf sie entfallenden Rückführungsbetrag bestimmen, wobei jedoch auch Unterschreitungen der vor kurzem beschlossenen, im wesentlichen auf vergleichsweise normale wirtschaftliche Verhältnisse abgestellten Richtsätze nicht ausgeschlossen bleiben können ..."⁵⁾

1) Beschluß vom 4./5.7.1951

2) Beschluß vom 6.9.1951

3) Beschluß vom 6.9.1951

4) Dieser Beschluß wurde in der Zentralbankratsitzung vom 24./25.10.1951 aufgehoben und ein indirektes Verfahren zur Kreditlenkung eingesetzt.

5) Rückführung des kurzfristigen Kreditvolumens, in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 27 vom 2.2.1951

3. D e v i s e n k o n t r o l l e

"Solange die Nachfrage nach ausländischen Zahlungsmitteln nicht voll befriedigt werden kann, muß die volkswirtschaftlich richtige Verwendung der verfügbaren ausländischen Zahlungsmittel durch deren Bewirtschaftung sichergestellt werden."¹⁾

Charakteristisch für die Devisenbewirtschaftung ist also eine Notlage auf dem Gebiet der Devisenversorgung, die den Marktmechanismus vorübergehend außer Kraft setzt.

Der Staat oder von ihm beauftragte Instanzen müssen eingreifen, um die Funktionen des Marktes zur Aufrechterhaltung der Ordnung zu ersetzen. Dabei stehen notwendigerweise volkswirtschaftliche Verteilungsmerkmale im Vordergrund. Das bedeutet eine tiefgreifende staatliche Intervention, die mit planwirtschaftlichen Methoden operiert. Als überwachendes Instrument ist vorzüglich die Notenbank geeignet, da sie am besten Geldströme zu kontrollieren vermag.

Die Ermächtigung der Notenbank zur Zuweisung von Devisen zum Import in Verbindung mit vielfachen zusätzlichen Kontrollbefugnissen ermöglicht der Bank einen Eingriff in die Verteilung von Geldströmen und damit eine Lenkung von Liquidität nach ihren gesamtwirtschaftlichen Zielen. Beispielsweise kann die Lenkung von Devisenströmen auf den Import von solchen Konsumgütern gerichtet sein, durch welche die Ziele, die bei einer Drosselung einer Konsumfinanzierung verfolgt werden, unterstützt werden oder es wird der Aufbau bestimmter Industriezweige von einer geschickt auswählenden Devisenverteilung gefördert. Es könnte unmittelbar nach Geschäftsarten oder Antragstellern oder mittelbar nach Banken oder Bankengruppen differenziert werden.

Auf eine nähere Darlegung des Instruments Devisenkontrolle soll insbesondere deshalb verzichtet werden, weil sie nur eine vorübergehende Hilfsmaßnahme für die Bank zur Unterstützung des Staates in einer grundsätzlich unerwünschten Situation, der teilweisen Außerkraftsetzung

1) Obst-Hintner, Geld-, Bank- und Börsenwesen, 34. Aufl. Stuttgart 1955, S. 438

der freien Marktwirtschaft, ist. Zudem würde eine eingehendere Untersuchung der Wirtschaftssteuerung mit Hilfe der Devisenkontrolle den vorgegebenen Rahmen sprengen.

4. S o n s t i g e a d m i n i s t r a t i v e E i n g r i f f e

Administrative Eingriffe sind jederzeit zu unüberblickbaren Zwecken in zahllosen Formen denkbar. Es ist deshalb nicht möglich, sämtliche administrativen kreditpolitischen Maßnahmen unter die unter Ziffern 1 - 3) dargestellten Mittel zu subsumieren.

Allein sinnvoll ist es, an ausgewählten Beispielen aus der kreditpolitischen Praxis Möglichkeiten lenkender Eingriffe aufzuzeigen. Besonders vielförmig waren die administrativen Eingriffe auf dem Gebiet der Außenwirtschaftsbeziehungen.

Vom 16. Oktober 1950 an wurden Einfuhrbewilligungen im liberalisierten Verfahren nur erteilt, wenn der Antragsteller gleichzeitig 50 % des beantragten Devisenbetrages in DM einzahlte. Dieser Betrag war zugunsten des Importeurs von der Außenhandelsbank auf ein Asservatenkonto bei der Landeszentralbank zu überweisen. Am 21. Dezember 1950 ermäßigte sich die Bardepotpflicht auf 25 %. Beseitigt wurde die Möglichkeit für Importeure, ihre Forderungsrechte aus der Bardepotstellung bei einer Landeszentralbank an ihre Hausbank abzutreten. Nach gewissen Erleichterungen, wie der Alternativherabsetzung des 25 %igen Bardepots auf einen geringeren Prozentsatz im Verhältnis zu der Laufzeit des einzelnen Geschäftes, wurden Mitte September 1951 die Bestimmungen über die Haltung von Bardepots aufgehoben, nicht zuletzt deshalb, weil sich das Bardepot als ein wenig glückliches Instrument der Einfuhrpolitik erwiesen hatte.

Schärfer greifen Zinsreglementierungen; sie brauchen sich nicht notwendigerweise auf Geschäfte im unmittelbaren Zusammenhang mit der Außenwirtschaft zu beschränken. Bekannt sind Verzinsungsverbote von Ausländereinlagen. Die von deutschen Exporteuren, in begrenztem Umfang auch von Importeuren unterhaltenen Währungsreserven durften erst 1955 verzinst und unter gewissen Voraussetzungen auch überzogen werden.

Bemerkenswert war die vorsichtige Freigabe der Anlagekonten zum Zwecke des Ankaufs bestimmter Anlagepapiere. Als geeignete Papiere hatte der Zentralbankrat die Anleihe der Deutschen Reichsbahn im Vereinigten Wirtschaftsgebiet, Ausgabe Juni 1949, sowie die von der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Finanzierungs-AG Speyer am Rhein im Jahre 1949 ausgegebenen Anleihen festgelegt.

Die kreditpolitischen Einwirkungen der Notenbank in Zusammenarbeit mit anderen Gremien sind für qualitative Kreditkontrollen nur in seltenen Fällen nutzbar zu machen, da vielfach nicht die Vorstellungen der Notenbank in genügendem Umfang durchdringen und andere Aufgaben im Vordergrund stehen. Dies ist der Fall, wenn sie beispielsweise im Kreditausschuß der Deutschen Gesellschaft für Öffentliche Arbeiten (ÖFFA) amtiert, als Evidenz-Zentrale fungiert oder bei der Regelung der Soll- und Habenzinsen mitwirkt. Bis zum 2. September 1949 hatte die Bank deutscher Länder zusammen mit den Länderministerien die Genehmigungsbefugnis für Emissionen. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau übt die Bundesbank einen ziemlich unmittelbaren Einfluß auf Kreditströme in der Wirtschaft aus¹⁾, insbesondere wurde dies während der Zeit der Sonderprogramme sichtbar.

8. K a p i t e l

Ansatzpunkte

Vorbemerkung

Die Erfahrung der Notenbankpraxis bestätigt das Ergebnis theoretischer Überlegungen, wonach die Mannigfaltigkeit von Kreditformen der Wirtschaft und auch die Verschiedenheit in der Wirkung der Notenbankmittel in aller Regel zur Erzielung des gewünschten Erfolges des gleichzeitigen Einsatzes mehrerer Instrumente bedarf.

Im einzelnen wurden die wichtigsten notenbankpolitischen Instrumente aufgezeigt und da und dort versucht, Vervollkommnungen anzudeuten. Jede Einzelbetrachtung wurde unter dem stillscheigenden "ceteris paribus" - Vorbehalt angestellt.

1) Vgl. Gesetz über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vom 5.11.1948, insbesondere § 3.

Soll ein Instrument die gewünschte Wirkung erzielen, dürfen andere Einflüsse ihm wenigstens nicht entgegenarbeiten, am besten sollten sie es unterstützen. Die Forderung, alle Mittel müßten im gleichlaufenden Sinn eingesetzt werden, kann nur im engen Bereich der Optimierung des Mitteleffekts für ein Ziel gelten.

In der Wirklichkeit ist hingegen eine Vielfalt von Zwecken zu beachten, die von einer optimalen Kombination der Mittel angestrebt werden. Im Idealfall würden solche Mittelverbindungen zur Erreichung einzelner Zwecke eingesetzt und unbehindert nebeneinander stehen. Tatsächlich haben die Mittel gleichzeitig mehreren Zwecken zu dienen; sie werden somit Träger verschiedener Funktionen und sind deshalb nur optimal im Sinne einer Zweckverbindung anzuwenden. Solche komplexen Zusammenhänge sind laufend in allen Beispielen sichtbar, sie erschweren eine theoretische Durchleuchtung erheblich. Zusätzlich ist zu beachten, wie sich die Mittel je nach der Kombination, in der sie eingesetzt werden, in ihrer Wirkung verändern. Es wurde einmal gesagt, die Mindestreserven hätten dazu geführt, daß die Banken gegen "alle guten Bankgepflogenheiten ihre Indossamentsverbindlichkeiten weit über das eigene Wechselportefeuille hinaus ausdehnten". So hätten die Pflichtreserven die Waffe der Diskontpolitik stumpf gemacht¹⁾.

1. Theoretische Überlegungen

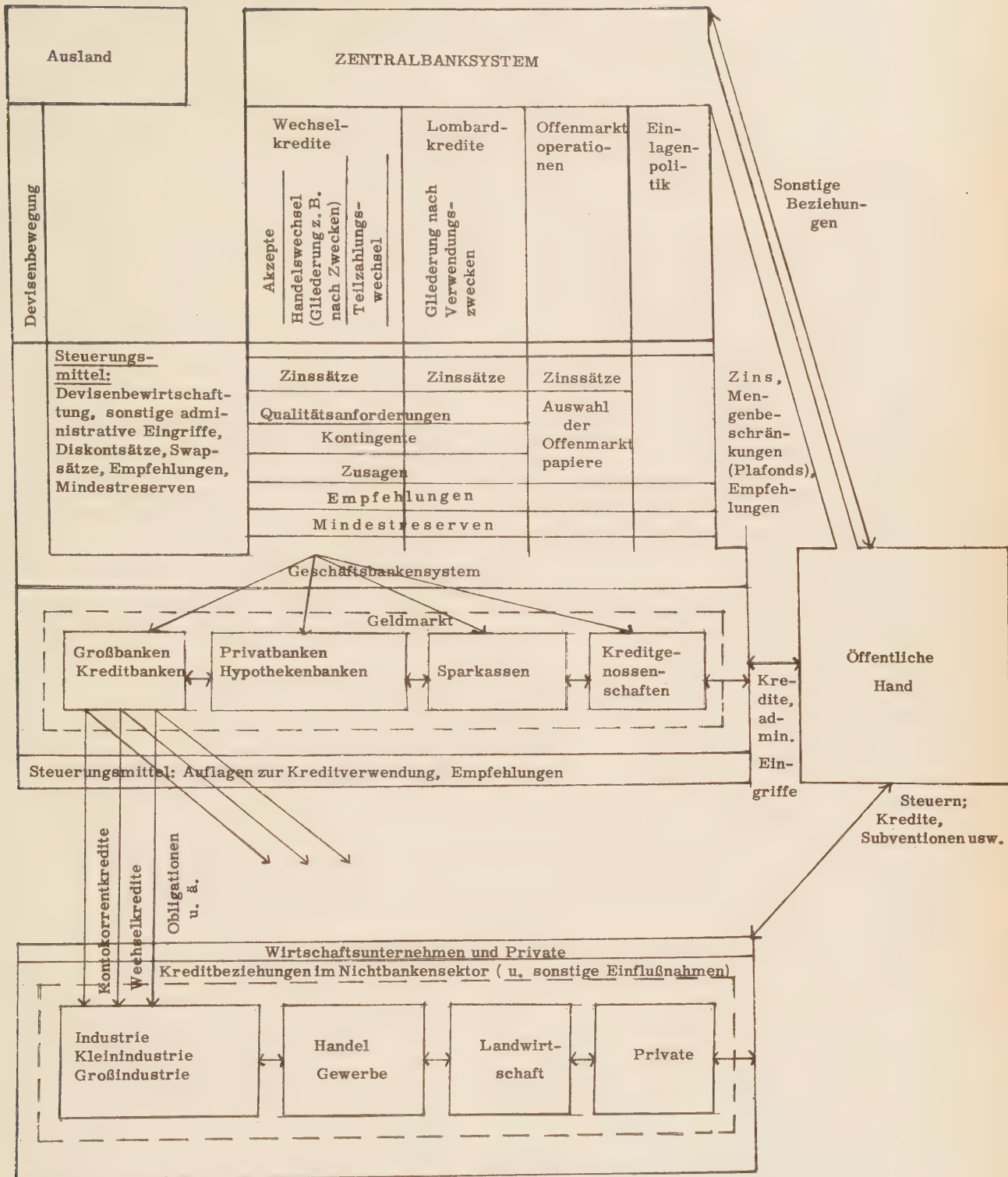
Die Wirkungsweise der Notenbankmaßnahmen wird sichtbar, wenn man sich die hauptsächlichen Beziehungen innerhalb des gesamtwirtschaftlichen Kreditsystems vor Augen führt. Klarer tritt hierbei die Scheidungslinie zwischen quantitativer und qualitativer Kreditpolitik hervor und verliert gleichzeitig an Bedeutung. Deutlicher werden die Grenzen einer gezielten Notenbankpolitik in einem vielschichtigen, unter Wechselwirkungen stehenden System. Am Modell soll das Funktionieren der einzelnen Notenbankmittel im Hinblick auf die qualitative Kreditlenkung gezeigt werden. Der Abstraktionsgrad wird jedoch nicht soweit führen, daß die Verbindung mit der Wirklichkeit ganz verloren geht, so daß auch die quantitativen Wirkungen erwähnt werden.

1) Hellwig, H., Wachsende Vermachtung, in: Deutsche Zeitung und Wirtschaftszeitung, Stuttgart, Nr. 52 vom 30.6.1951

Die Darstellung von kreditpolitisch relevanten Beziehungen zwischen den wichtigsten Elementen des Kreditsystems muß sich stark vereinfachend auf einige beispielhafte Andeutungen beschränken. Sämtliche in vorangegangenen Kapiteln vorgetragene Vorstellungen und in späteren Ausführungen nachfolgende Vertiefungen tragen dazu bei, das dargestellte Schema zu weiten. So sind die Kreditströme weiter aufzufächern, die Gruppierung von Banken und Wirtschaftsunternehmen zu erweitern oder umzustellen, die Beziehungen unter den Wirtschaftssubjekten differenzierter vorzustellen, die wirtschaftliche Gesamtlage zu beachten und vieles mehr.

Zu den Elementen der Kreditwirtschaft zählen das Zentralbanksystem, die Gesamtheit der Banken, die Wirtschaftsunternehmen und Privaten, auf die letztlich in der Hauptsache die Kreditpolitik zielt und der Staat als aktives (gesetzgeberisches und wirtschaftendes) und passives (kreditempfangendes) Element.

Kreditwirtschaftliche Beziehungen ¹⁾



1) Um die Übersichtlichkeit des Schaubildes nicht zu beeinträchtigen wurde auf die Darstellung der vielfältigen Beziehungen unter den einzelnen Elementen des Kreditsystems verzichtet. So wurde aus den fünf Liquiditätsströmen nur der aus Wechselkrediten in seinen Beziehungen zu den einzelnen Bankgruppen dargestellt, wobei schon eine Unterteilung nach Wechselarten (Kanälen) nicht möglich war. Ähnlich mußte bei den Beziehungen zwischen den Geschäftsbanken und dem Nichtbankensektor und den der öff. Hand zu den anderen Elementen verfahren werden. Innerhalb des Geschäftsbankensystems und dem Nichtbankensektor konnten nur einige willkürliche repräsentative Beispiele benannt werden.

An der Spitze des nationalen Geld- und Kreditsystems stehend, wirkt die Z e n t r a l b a n k unmittelbar auf die Geschäftsbanken und die öffentliche Hand ein, um ihre gesamtwirtschaftlich bestimmten währungspolitischen Ziele durchzusetzen. Preis- und mengenregulierend kann sie dort eingreifen, wo Liquidität zufließt oder sie kann auch mit Hilfe administrativer Mittel unmittelbar auf die Verteilung von Krediten von Seiten des Bankensystems an Wirtschaftsunternehmen, Private und die öffentliche Hand nach Art und Umfang Einfluß nehmen.

Fünf Liquiditätsströme, nämlich aus Wechselkrediten, Lombardkrediten, Offenmarktoperationen, Einlagenpolitik und Devisenbewegungen verbinden das Zentralbanksystem in unterschiedlicher Weise mit den Geschäftsbanken. Diese Ströme sind wiederum in einzelne Kanäle gefaßt vorzustellen, z.B. der Strom der Wechselkredite in Kanäle für Liquidität aus Rediskontierung von Akzepten, Handelswechseln usw.¹⁾²⁾ Während nun eine Bank oder Bankengruppe etwa größere Offenmarktoperationen tätigt, mögen andere Banken ein intensives Wechselgeschäft aufweisen und entsprechend rediskontieren, jedoch beispielsweise keinen grösseren Akzeptanfall haben. Nach Art und Intensität sind die Geschäftsbeziehungen der einzelnen Banken mit der Zentralbank nicht identisch. Folglich wirkt ein und dieselbe Notenbankmaßnahme ungleich auf die einzelnen Banken. Qualitative Kreditpolitik der Notenbank setzt daher bereits bei der Auswahl unter den verschiedenen Mitteln der Notenbank ein.

Die Verwendung des Instrumentariums zur qualitativen Kreditpolitik ist sehr abhängig vom Grad der Interdependenz auf dem Kreditmarkt und einer relativ festen Struktur insbesondere von Kreditgebern und Kreditnehmern zueinander und beider zu bestimmten Kreditströmen. Es fehlen umfangreiche Erhebungen, die letzte Feinheiten der gegenwärtigen Situation offenlegen und ein Bild der zukünftigen Lage, die aus vielerlei Ursachen erwachsen kann, geben.

Eine bildliche Vorstellung gewinnt man, wenn man sich die einzelnen Kanäle um so breiter und tiefer vorstellt, je größer der bewegte Zentralbankgeldbetrag und je intensiver die Bindung eines Kreditinstitutes an diese eine Kredit-

1) Andere und erweiterte Unterteilungen der Liquiditätsflüsse sind denkbar.

2) Die Bindung der Kreditnachfrage der Banken an bestimmte Kreditarten ist determiniert von der Art des vorhandenen Wertpapiermaterials und den Geschäftsgewohnheiten.

art ist. Gleichzeitig wird deutlich, welchen Einfluß die einzelnen Steuerungsmittel - Schleusen vergleichbar - auf die selektive Liquiditätsverteilung ausüben.

Übermäßige Liquidität kann die Notenbank zwar teilweise ableiten¹⁾ oder im Bankensystem aufspeichern²⁾, wird dies aus vielerlei Gründen³⁾ aber mit Vorsicht tun, so daß - um im Bilde zu bleiben - zuweilen die unterschiedlich gedrosselten Liquiditätskanäle einfach von der Fülle des vorhandenen Zentralbankgeldes überschwemmt werden. In solchen Situationen ist der Versuch zur gelenkten Verteilung von Liquidität weitgehend illusorisch. Bei hoher Liquidität können - von administrativen Eingriffen abgesehen - die Notenbankmittel zu einer qualitativen Kreditlenkung kaum verwendet werden. Anders ausgedrückt: Voraussetzung für die Wirksamkeit qualitativer Maßnahmen ist der vorherige oder gleichzeitige Einsatz liquiditätsbeeinflussender, d.h. regelmäßig quantitativ wirkender Instrumente. Erschwerend kommt hinzu, daß die Banken oft in kurzer Zeit von den eingeschränkten Kreditarten zu anderen wechseln können.

Die Liquiditätsschleusen können so reguliert werden, daß man entweder nach Kreditarten differenziert und einen qualitativen Effekt auf diese Weise erzielt oder man drosselt die Schleusen individuell nach einzelnen Banken oder Bankengruppen je nach deren spezifischem Kundenkreis. Die Mittel zur Steuerung des Liquiditätszuflusses sind in ihrer qualitativen Wirkung beschränkt. Administrative Auflagen verfehlen ihr Ziel kaum. So können sie dazu eingesetzt werden, die Verteilung der Bankkredite zu kontrollieren.

Die Betrachtung des Modells der kreditwirtschaftlichen Beziehungen⁴⁾ macht unmittelbar verständlich, daß eine wirkungsvolle Beschränkung immer nur in der Zusammenarbeit mehrerer Notenbankinstrumente zu erwarten ist. Daß dies um so mehr bei einer Politik der qualitativen Kreditlenkung der Fall ist, ist ebenfalls aus dem Modell ersichtlich. Sollte der Liquiditätsfluß

1) Dies geschieht z.B. mit Hilfe von Offenmarktoperationen.

2) Mittel dazu sind hauptsächlich freiwillige oder auferlegte Kreditbeschränkung und Mindestreserveanforderungen.

3) u. a. wegen der ungleichmäßigen Verteilung der Lasten und der Ertragslage der Banken.

4) Vgl. Tabelle S. 139

in einzelnen Kanälen, die zu den Banken führen, verringert oder ganz abgestoppt werden, so besteht die Gefahr von Umlenkungen, die die qualitativen Wirkungen herabmindern. Das Problem ist also nicht nur, alle Möglichkeiten zu einer unerwünschten Zuführung von Liquidität weitgehend auszuschließen, sondern zusätzlich die vorhandene Liquidität in die geplante Richtung zu lenken.

Während die Zentralnotenbank strukturelle Veränderungen ausschließlich als gegebene Daten in ihre Überlegungen einbezieht und ihr Instrumentarium dementsprechend umformt, sieht sie eine Aufgabe auch darin, ihre gegebenen Waffen in zweckmäßiger Weise gegen währungsgefährdende Konjunkturschwankungen einzusetzen.

Gegen den Konjunkturabschwung oder gegen Deflation kann die Notenbank kaum sehr wirksam vorgehen. Einzig mit einer Kreditverbilligung und eventuell mit Refinanzierungsgarantien²⁾ - große Liquidität ist ohnedies vorhanden - wird sie einige stimulierende Effekte erzielen. Hauptaufgabe der Notenbankpolitik ist somit jedoch die Inflationsbekämpfung, d.h. die vorbeugende Dämpfung der Überkonjunktur. Folglich konnte es nicht anders sein, als daß die Hauptperioden währungspolitischer Aktivität der Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland der Inflationsbekämpfung dienten.

In doppelter Hinsicht bestimmt die Konjunktursituation den Effekt des Mittelsatzes.

Einmal verändern Intensität, Dauer und Richtung der Konjunkturschwankungen die Wirksamkeit der notenbankpolitischen Instrumente. Um ein extremes Beispiel zu nennen, habe sich über längere Zeit ein heftiger und zunehmender Konjunkturanstieg mit den üblichen Folgen, etwa den von günstigen Erwartungen getragenen gewinnversprechenden Warenpreisen, eingestellt. Etwaige Versuche, mit üblichen Zinserhöhungen erfolgreich zu bremsen, dürften verfehlt sein. Die Notenbank wird in diesem Falle daher Mittel anwenden, die unmittelbar das Kreditvolumen über Mengenregulierungen reduzieren; so wird das Gewicht von der Diskont- etwa auf die Mindestreservpolitik verlagert werden.

Zum zweiten ist es ausschlaggebend für die Mittelanwendung, wo sich die Ursache der Konjunkturentwicklung befindet. Geht die Geldvermehrung von außen-

1) Besondere Bedeutung gewinnt hierbei das Problem, welche Stellung die Zentralbank zur Sicherheit der Kredit bezieht.

wirtschaftlichen Einflüssen aus, so wird die Notenbank mit Swapsätzen manipulieren, Verzinsungsverbote aussprechen oder sonstige administrative Maßnahmen ergreifen, den Plafond B der Ausfuhrkredit-AG neuen Bestimmungen unterwerfen und sein Volumen ändern, Import- oder Exportförderungsmaßnahmen abbauen oder einführen, Investitionskredite der Exportindustrie gesondert behandeln und vieles mehr, was die Binnenwirtschaft unmittelbar kaum berührt.

Zweck der Anwendung der Instrumente kann nicht sein, die Wirtschaftstätigkeit allgemein abzdrosseln, gewissermaßen die Gesamtwirtschaft für spezielle, klar abgrenzbare und einzudämmende boomartige Auftriebstendenzen zur Verantwortung zu ziehen. Deshalb werden auch des besseren Erfolges wegen die allgemein wirkenden Mittel erst bei einer von der Binnenwirtschaft (d.h. den Unternehmungen, die den Binnenmarkt versorgen) ausgehenden Konjunkturübersteigerung angewandt werden. Hierbei ist wiederum zu unterscheiden die Konjunkturerhitzung, die von der Investitionstätigkeit und diejenige, die von der Konsumgüternachfrage ausgeht. Im letzteren Fall werden verdiente Einkommen oder aufgelöste Sparbeträge ausgegeben. Lediglich die kreditfinanzierten Konsumausgaben unterliegen einem gewissen Einfluß der Notenbank. Erfahrungsgemäß haben Zinserhöhungen nahezu keine Wirkung auf das Konsumfinanzierungsvolumen. Es bleibt die mengenmäßige Beschränkung durch sonstige Auflagen, wie hohe Bareinschußquote oder gänzliche Kreditsperre. Würden Maßnahmen zur Drosselung der Konsumgüternachfrage nicht speziell durchgeführt, so könnte dadurch eine Behinderung der Produktion wegen der Beschneidung von Betriebsmittelkrediten und Rationalisierungsinvestitionen mit schnellem Kapazitätseffekt eintreten, ein Effekt, der den Zielen der Notenbank genau entgegensteht.

Auch bei einer von der Investitionsnachfrage getriebenen Konjunkturüberhitzung ist es jedoch möglich, differenziert vorzugehen. Kreditbeschränkungen wirken besonders auf kreditabhängige Investitionen. Möglicherweise investieren gerade Unternehmungen, die von den restriktiven Maßnahmen weniger betroffen werden als andere, deren Investitionen von der Notenbank erwünscht sind. Differenzierungen nach Wirtschaftszweigen verlangen andere Mittel als die generelle Beschränkung über Zins- und Mindestreserveerhöhung.

Als besonderes Problem der Hochkonjunktur erweist sich die Vollbeschäftigung, in deren Gefolge der währungsgefährdende Automatismus einer gegenseitigen Lohn- und Preisstimulierung zu beobachten ist. Nur schärfste Kreditbeschränkungen, deren Folge auch Arbeitslosigkeit sein würde, könnte das einmal erreichte Lohnniveau reduzieren. Nachdem ernstlich eine solche Politik von der Notenbank nicht erwartet werden kann und kein hoheitlicher Einfluß auf die Sozialpartner zur Währungssicherung möglich ist, bleibt der Bank neben gewissen allgemeinen restriktiven Maßnahmen, die jedoch keine größere unmittelbare Wirkung ausüben, allein das Mittel der "moral persuasion", der Weckung währungspolitischer Verantwortung bei den zuständigen Verbänden und den Banken, die Hinweisung der Regierung auf die Gefahren und schließlich die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Ein klassisches Notenbankmittel ist das nicht, doch ist es allein dasjenige, das in dieser Situation, in der es darauf ankommt, zwar die Währung zu sichern, jedoch Arbeitslosigkeit zu vermeiden, auf Erfolg hoffen läßt.

Die G e s c h ä f t s b a n k e n wandeln die Maßnahmen der Notenbank um und passen sie ihrem Instrumentarium an. Mit Hilfe einer genauen Kenntnis der Zusammenhänge kann es der Notenbank gelingen, ihre Maßnahmen zu einer qualitätspolitischen Kreditpolitik reibungslos und vor allem zielgemäß fortwirken zu lassen.

Von den verschiedenen Geschäftsprinzipien, an denen sich die mannigfaltigen Bankinstitute orientieren, ist hauptsächlich das Gewinnmaximierungsprinzip zu beachten. Diesem Prinzip zum Trotz oder es nützend, versucht die Notenbank ihre Vorstellungen über qualitative Kreditpolitik auszudrücken. Als Hauptansatzpunkt dazu ist das immer und bei jeder Bank in schwankender Intensität vorhandene Liquiditätsproblem erkannt worden. Selbst bei genügender aktueller Liquidität wird die einzelne Bank möglichst hohe potentielle Liquidität achten, weil niemals eine vollständige und in jedem Fall ausreichende Versorgung mit Zentralbankgeld gegeben sein kann, da die Rentabilität mit dem Liquiditätsgrad sinkt.

In Anlehnung an die Notenbankpolitik beschränkt oder erweitert die Geschäftsbank nach ihrer eigenen Geschäftspolitik den Kredit. Auch sie kann sich die

Notenbank auf einzelne Kreditarten verlegen, Spielarten bevorzugen, gewisse Kreditnehmer - regelmäßig die großen - bevorzugen oder benachteiligen und Mengenbeschränkungen oder Preiserhöhungen vornehmen. Allerdings ist die Geschäftsbank in ihren Entschlüssen nicht mehr ganz frei, da die Notenbank das Liquiditätsvolumen nicht nur mengenmäßig beschränkt, sondern in einer besonderen Weise verfahren und darüber hinaus die Refinanzierung an besondere Bedingungen geknüpft hat. Aber innerhalb dieses Rahmens steht es der einzelnen Bank frei, nach ihrem Ermessen auszuwählen.

Ihren Geschäftsgepflogenheiten entsprechend bevorzugen die vielerlei Arten von Banken, wie Großbanken, Privatbanken, Spezialbanken, Regionalbanken usw.¹⁾ bestimmte Kreditarten und versorgen einen besonderen Kundenkreis. Je strenger sich die Kundenkreise nach Bankarten voneinander isolieren, desto leichter kann die qualitative Kreditpolitik durch Sonderbehandlung einzelner Banken erfolgreich sein.

Problematisch ist die Einteilung der Banken in Gruppen, also die Festlegung der Untersuchungseinheit. Immer wieder taucht in der Praxis die Gegenüberstellung von großen und kleinen Instituten auf. Eine derartige Aufgliederung kann jedoch nur Hilfsdienste leisten, da sie zu grob ist um weiterzuführen. In Anlehnung an die Bundesbank scheint sich die Einteilung in sieben Bankengruppen anzubieten, da in dieser Gliederung das reichste statistische Material entsprechend aufbereitet zu finden ist. Nur aus statistischen Gründen muß auf die angedeutete Ordnung zurückgegriffen werden. Doch wäre in unserem Zusammenhang ein Zusammenfügen von Kreditinstituten zu solchen Gruppen, die ungleiche Wirkungen auf Letztkreditnehmer ausüben, also entweder gleichartig strukturiert sind oder besondere Kreditarten bevorzugen oder ähnliche Kreditnehmerkreise bedienen, am fruchtbarsten.

Bei allen Kreditinstituten läßt sich eine enge Korrelation zwischen dem Kredit- und Einlagengeschäft einerseits und den Refinanzierungsverbindlichkeiten andererseits nachweisen.²⁾

1) Damit sind einige Einteilungsprinzipien angedeutet.

2) Mit besonderem Nachdruck sei auf die Darstellung im Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1952, S. 54 (Schaubild) verwiesen.

Unterschiedliche Verschuldungshöhen bedeuten ungleiche Abhängigkeiten einzelner Kreditinstitute von der Zentralbank. Die Höhe der Verschuldung betrug Ende 1955 bei den Nachfolgeinstituten der Großbanken 8,8 % der Bilanzsumme, bei den Privatbankiers 15,1 %, bei den Sparkassen 0,3 %¹⁾. Insbesondere bei einem wenig funktionierenden Geldmarkt werden diejenigen kreditpolitischen Maßnahmen erschwert, die quantitative Wirkung haben sollen. Unter günstigen Umständen werden hierbei Eingriffe einer qualitativen Kreditpolitik unterstützt; häufig wird jedenfalls eine differenzierende Politik vonnöten sein. Diese Ungleichheiten können soweit führen, daß generelle Maßnahmen schlechthin undurchführbar sind.²⁾

Starke Verzerrungen können davon ausgehen, daß die Refinanzierungsmöglichkeiten nicht allen Gruppen des Kreditgewerbes in gleichem Umfang zu Gebote stehen³⁾. Aus der Verschiedenheit ihrer Geschäfte folgt, daß die Banken von den Notenbankmaßnahmen ungleich getroffen werden.

So berührte die Einbeziehung der aufgenommenen Auslandskredite in den Rediskontplafond allein den Liquiditätsspielraum der Außenhandelsbanken. Im Monatsbericht vom Mai 1949 teilte die Bank deutscher Länder mit, daß die Maßnahmen zur Erleichterung der Debitorenziehungen vor allem den Volksbanken zugute kamen, da diese Finanzierungsart bei ihnen eine größere Rolle spielte⁴⁾.

Noch auf ganz anderem Wege läßt sich die strukturelle Lage einer Bankengruppe auswerten. Da die Mehrzahl der Hypotheken (zu relativ niedrigen Zinsen) von Sparkassen ausgereicht werden und zwei Drittel aller Spareinlagen auf Sparkassen entfallen, läßt sich eine gewisse Steuerung der Wohnungsbaufinanzierung über die Habenzinsen erreichen, falls sich ein positiv korrelativer Zusammenhang zwischen Zins- und Spareinlagenhöhe nachweisen läßt.

Nach den jeweils zu untersuchenden Fragen werden Gruppen von Kreditnehmern nach verschiedensten Merkmalen zusammengefaßt. Man mag Export- und Importindustrie, Bau-, Textilindustrie usw., Groß- und Kleinbetriebe,

1) Vgl. Veit, O., Die veränderte Währungspolitik und ihre Folgen, Frankfurt/M. 1957, S. 122

2) Vgl. S. 127/128

3) Vgl. S. 126/127

4) Vgl. Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949, S. 8

arbeits- oder kapitalintensive Unternehmen unterscheiden, wechselintensive Betriebe oder auch die Flüchtlingsindustrie herausgreifen. Je nach den von der Notenbank verfolgten Zwecken gewinnt eine der angeführten oder eine der vielen sonst denkbaren Zuordnungen Bedeutung.

Während die Banken- nach Typen voneinander abweichend - bestimmte Eigenschaft¹⁾en ihrer Kreditkunden präferieren, ziehen ihrerseits abgegrenzte Kreditnehmerkreise bestimmte Banken vor, sei es weil die Bank gewisse Geschäfte oder Kreditarten besonders pflegt, sei es, weil sie ihr Kreditprogramm und ihre Erfahrungen auf wenige Wirtschaftszweige konzentriert. Sowohl bei den privaten Wirtschaftsbanken als auch bei den Sparkassen und den öffentlichen Bankbetrieben lassen sich derartige Bindungen bestimmter Kundenkreise feststellen¹⁾. Diese Kundenkreise können allerdings nicht als jeweils geschlossene Gruppe angesehen werden.

Die Bindungen zwischen Kunden und Banken entstehen aus Traditionsgründen und auf Grund sachlicher Notwendigkeiten und sind deshalb relativ fest, so daß sich gezielte Eingriffe der Notenbank in gewünschter Weise in die Wirtschaft fortpflanzen können. Innerhalb ihres Kundenstammes unterscheiden die Banken in vielfacher Hinsicht, beispielsweise werden Großkunden in Zeiten restriktiver Kreditpolitik häufig vorsichtiger behandelt als die kleineren Kreditnehmer.

Die Erwähnung der einzelnen Banken oder Bankengruppen kann nicht in strenger durchgehender Systematik geschehen, vielmehr werden in der Gruppierung Zweckmäßigkeit¹⁾sgesichtspunkte in den Vordergrund gerückt.

Traditionsgemäß nimmt bei den Großbanken der Großkredit an industrielle Aktiengesellschaften die erste Stelle im Kreditgeschäft ein, wenn auch der Kredit an mittlere und kleinere Unternehmen gepflegt wird.

Privatbankiers und Regionalbanken hingegen sind ihren Erfahrungen entsprechend vorzüglich geeignet, vorwiegend Kredite an die Mittel- und Kleinindustrie zu gewähren. Bedeutungsvoller für eine Politik der qualitativen Kreditlenkung ist die feinere Gliederung in Spezialbanken. Entweder konzentrieren diese Banken ihre Geschäftstätigkeit auf bestimmte Wirtschaftszweige (Branchebanken) oder Geschäftsgebiete oder sie besorgen als Hausbanken die Geschäfte jeweils mit ihnen verbundener Großunternehmen. Manche Banken spezialisieren sich in ihrer

1) Vgl. Obst-Hintner a. a. O. S. 191 ff

Tätigkeit auf die Agrarwirtschaft. Es gibt Viehmarktbanken und Hausbesitzerbanken. Besonders die Branchebanken, die jeweils verschiedene Wirtschaftszweige mit Kredit versorgen, könnten einen guten Ansatz für die Kreditlenkung der Notenbank bieten. Ihre Bedeutung ist gegenwärtig aber zu gering, als daß größere Wirkungen zu erzielen sind.

Die Hypotheken- und Grundkreditbanken sowie die Schiffspfandbriefbanken bilden einen Block von Instituten, deren Sonderbehandlung - soweit sie überhaupt von der Zentralbank kontrollierbar sind - einen wichtigen Teil langfristiger Ausleihungen beeinflussen würde.

Erfolgversprechend ist auch eine Politik der Notenbank, die sich auf die Sparkassen richtet, da ein sehr hoher Prozentsatz der Spareinlagen in Hypotheken angelegt ist. Die Betriebe des Mittelstandes werden zum größten Teil von Sparkassen und Kreditgenossenschaften mit Krediten versorgt. In § 25 der Sparkassensatzung heißt es, daß Bestände im Personalkredit nur an den Mittelstand und wirtschaftlich schwächere Bevölkerungskreise abgegeben werden sollen.

Einige bedeutende öffentliche Bankbetriebe, die in besonderen Tätigkeitsbereichen eingesetzt sind, wie die Landwirtschaftliche Rentenbank, die Deutsche Genossenschaftskasse, die Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Industriekreditbank-AG und die Bank für Vertriebene und Geschädigte sind ebenfalls geeignet, Gegenstand einer selektiven Notenbankpolitik zu werden.

Eine mehr oder weniger enge Korrelation zwischen Bankengruppen und Kreditnehmerkreisen weist die nachfolgende Tabelle nach¹⁾. Trotz einer weitgehenden Streuung konzentrieren sich die Institutsgruppen auf einzelne Kreditnehmerkreise. Für die praktische Anwendung ist die vorliegende Untergliederung²⁾ noch unzureichend. Selbst wenn man von der gegebenen Gruppenbildung ausgeht, sind die absoluten Zahlen nicht nur - wie es geschehen ist - in Beziehung zu dem Kreditvolumen der Banken zu setzen, sondern ebenso zu der benötigten Kreditmenge der jeweiligen Kreditnehmer, da nur so die Bindung zwischen Bank und Kreditnachsuchenden erfaßbar wird.

1) Zu beachten ist, daß etwas andere Korrelationsziffern bei entsprechender Gliederung sowohl der Bankengruppen als auch der Kreditnehmerkreise zur Untersuchung der Möglichkeiten qualitativer Kreditkontrolle zu erwarten sind.

2) Vgl. S. 151/153

Falls sich die Vorliebe einzelner Kreditinstitute für bestimmte Refinanzierungsformen (die einen Reflex der präferierten Kreditformen seitens ihrer Kunden darstellen) nachweisen läßt, hat die Zentralbank einen weiteren Ansatzpunkt für qualitative Kreditkontrolle.

Beachtenswert ist die Ungleichheit der Kreditabhängigkeit der einzelnen Wirtschaftssubjekte und damit die Intensität, mit der Kreditmaßnahmen zur Auswirkung kommen. Die Betriebsgröße dürfte dafür kein Kriterium sein.

"... Manches spricht sogar dafür, daß die Kreditabhängigkeit des kleinen Betriebes geringer ist als die des großen..."¹⁾. Ursachen und Merkmale der Unterschiede in der Kreditabhängigkeit von Wirtschaftszweig zu Wirtschaftszweig und von Betrieb zu Betrieb sind als relevant sehr wohl zu beachten.

Die aufgezeigten Bindungen der Kreditnehmer an Banken und Kreditarten und der Grad der Kreditabhängigkeit verändern die Wirksamkeit der Notenbankinstrumente zur Steuerung der an die Banken herangetragenen Kreditwünsche. Dem besonders kreditabhängigen Investitionsbereich gebieten ganz andere Mittel, als es bei der Eindämmung des Konsumkredits der Fall ist, Einhalt, etwa bis zu einem gewissen Maße eine Zinserhöhung.

Beschränken oder fördern die Banken bestimmte Arten von Krediten, so können qualitative Effekte erzielt werden, auch wenn die Kunden sich nicht an eine Bank fest gebunden fühlen. Voraussetzung ist jedoch eine enge Beziehung bestimmter Kundengruppen zu einer Kreditart, etwa des Handels zum Handelswechsel, des Abzahlungskäufers zum Teilzahlungswechsel usw.

Diese Lenkungsmöglichkeiten schränkt jedoch der Geldmarkt durch seine ausgleichende Funktion weitgehend ein. Träger des Geldmarktes sind sämtliche Banken, die Zentralbankgeld oder solche Titel handeln, die im Notfall in Zentralbankgeld umwandelbar sind. Ausgeglichen werden saisonale und konjunkturelle Schwankungen der individuellen Liquidität sowie strukturell verursachte Liquiditätsverschiebungen zwischen den Banken. Infolge mangelnder Transparenz des Geldmarktes und bestehender Präferenzen zwischen den Teilnehmern des Geldmarktes und der zu beobachtenden Tatsache, daß liquiditätsbegünstigte Institute Überschußkasse für kurzfristig beabsichtigte Transaktionen zurück-

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1956, S. 11

Die Struktur des Kreditnehmerkreises nach Bankengruppen
Stand Ende Dezember 1950 ¹⁾

Kreditart und Kreditnehmer	Ein- heit	Nachfol- geinsti- tute	Staats-, Regional- und Lo- kalbanken	Pri- vat- ban- ken	Giro- zen- tra- len	Spar- kas- sen	Zen- tral- kas- sen	Gewerb- liche Kredit- genos- sen- schaf- ten
Kurzfristige Kre- dite an Nichtban- ken am 31.12.50 (ohne Schatzwech- sel)	Mill. DM	4 709	2 262	1254	890	2120	301	834
davon waren in der Kreditnehmersta- tistik erfaßt	"	4 708	2 010	719	845	715	271	347
Anteil der erfaß- ten Kredite an den gesamten Kurzkre- diten	v.H.	100,0	88,8	57,3	95,0	33,7	90,2	41,6
Von den erfaßten Krediten entfielen auf:								
Land-,Forst-und Wasserwirtschaft	v.H.	0,4	1,2	0,6	1,1	5,6	1,5	3,7
Bergbau,Industrie und Versorgungs- betriebe	"	61,8	52,7	52,7	53,0	30,4	12,0	34,5
Handwerk	"	0,4	2,1	0,6	0,6	12,6	0,1	17,0
Wohnungsbau	"	0,3	0,6	0,5	1,7	6,3	0,1	1,7
Handel	"	34,2	36,3	41,3	21,2	28,6	84,4	34,5
Verkehr, Nach- richtenwesen	"	0,3	0,7	1,0	10,6	2,0	0,3	1,9
Sonstige öffentli- che Kreditnehmer ¹⁾	"	0,1	2,6	0,1	6,8	2,8	0,2	0,3
Sonstige private Kreditnehmer ²⁾	"	2,5	3,8	3,2	5,0	11,7	1,4	6,4
Insgesamt	v.H.	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom April 1951, S. 25
Weitere Veröffentlichungen liegen nicht vor.

Kreditart und Kreditnehmer	Einheit	Nachfolgeinstitute	Staats-, Regional- und Lokalbanken	Privatbanken	Girozentralen	Sparbanken	Zentralbanken	Gewerbliche Kreditgenossenschaften
Kurzfristige Kredite an Industrie und Handwerk ³⁾ davon entfielen auf:	Mill. DM	2 930	1 102	383	453	307	33	178
Bergbau	vH	1,8	1,6	3,6	7,6	0,6	-	0,2
Eisenschaffende Industrie, Gießerei	"	8,5	3,9	16,1	2,6	1,7	-	1,2
Eisen-, Stahl-, Maschinen- und Fahrzeugbau	"	11,3	10,5	13,7	34,3	6,9	2,4	8,8
Chemische und pharmazeutische Industrie	"	8,2	5,3	5,8	4,9	2,9	1,2	2,7
Elektrotechnik, Feinmechanik, Optik	"	5,7	7,3	2,4	7,8	3,5	1,8	4,9
Eisen- und Metallwaren, Kunststoffverarbeitung	"	7,2	3,2	3,2	2,4	6,1	0,6	6,3
Papierindustrie, Holzverarbeitung	"	5,1	8,2	3,6	4,1	12,4	1,5	11,7
Leder-, Schuh- und Textilindustrie, Bekleidungsgewerbe	"	24,7	23,1	20,5	6,1	12,9	8,8	15,1
Nahrungs-, Genuß- und Futtermittelindustrie	"	18,5	21,8	19,0	11,3	20,6	78,4	20,0
Bauwirtschaft ⁴⁾	"	4,7	8,7	5,5	7,8	23,1	1,8	20,4

1) Einschließlich Kredite für Straßen-, Brücken-, Hafenbau, Wasserstraßen.- 2) Einschließlich Kredite für Fremdenverkehrsgewerbe.- 3) Einschließlich Bergbau und Versorgungsbetriebe.- 4) Steine und Erden, Flachglas, Sägerei und Holzbearbeitung, Baugewerbe, Bauneben-gewerbe.

halten, wird der vollkommene Ausgleich der Liquiditätsunterschiede verhindert. Gezielte Maßnahmen der Notenbank wird der Geldmarkt somit auch dann nicht zur Gänze ausgleichen, wenn das Bankensystem nur wenig oder gar nicht gegenüber der Zentralbank verschuldet ist.

Naturgemäß beeinflussen die Notenbankmittel das Funktionieren des Geldmarktes und umgekehrt ergeben sich Rückwirkungen vom Geldmarkt her auf die Anwendung der Instrumente der Notenbank. Diskontsatzserhöhungen sind wirkungslos, falls die Banken von der Zentralbank unabhängig sind¹⁾. Durch die Ausgleichsmöglichkeiten verlieren die absoluten Kreditkontingente zur Beschneidung der individuellen Liquiditätslage einer Bank erheblich an Wirksamkeit. Gleske weist auf die Tatsache hin, daß die verschiedenen Ursachen des Refinanzierungsbedarfs und die enge Verflechtung der Banken das Refinanzierungsbegehren nicht an den Stellen des ursprünglichen Bedarfs auftreten lassen und somit die Urteilssicherheit der Zentralbank getrübt ist²⁾.

So eminent vorteilhaft ein funktionierender Geldmarkt für die Geschäftsbanken ist, so sehr behindert er eine gezielte Kreditpolitik der Notenbank. Die Lenkung über aktuelle Liquidität kann so stark beeinträchtigt werden, daß hauptsächlich über potentielle Liquidität qualitative Kreditlenkung versucht wird. Auch in diesem Falle genügt der einseitige Einsatz eines bestimmten Instruments nicht, da es den Banken häufig ein leichtes ist, sich zentralbankfähige Papiere in großem Umfang zu beschaffen. So muß das Mittel "Anforderungen an die Kreditpapiere" sorgfältig auf Ausweichmöglichkeiten untersucht werden, die Kontingente dürfen nicht allzusehr durchlöchert sein, Kreditzusagen sind eng abzugrenzen und Umgehungen über Offenmarktpapiere zu unterbinden.

Die Frage ist, wie die Notenbank mit Hilfe der angedeuteten Methoden kreditpolitische Maßnahmen differenziert auf das Bankensystem wirken lassen, die Hürde abwandelnder Geschäftsbankentätigkeit überspringen und ihre Ziele im Nichtbankensektor realisieren kann. Auszunützen sind die Bindungen entsprechender Kreditnehmerkreise an einzelne Banken und an Kreditarten und die Empfindlichkeit der Reaktion auf verschiedene Arten des Eingriffs. Gelingt

1) Vgl. Brehmer, E., Struktur und Funktionsweise des Geldmarktes in der Deutschen Bundesrepublik seit 1948, Tübingen 1956, S. 110 f

2) Gleske a. a. O., S. 123

es nicht, die Kreditverteilung der Banken von der Seite ihrer Liquiditätsversorgung genügend zu steuern, so bleibt immer noch die unmittelbare Einflußnahme auf die Verteilung mit administrativen Mitteln oder mit Empfehlungen. Zu einem gedeihlichen, wirksamen und zweckentsprechenden Zusammenarbeiten der einzelnen Glieder eines nationalen Geld- und Kreditsystems bedarf es einer Überwindung gegensätzlicher Kreditpolitik, die aus den sehr verschiedenen Tätigkeitsmotiven von Zentralbank und Geschäftsbanken herrührt. Auf die Mithilfe der Kreditbanken ist das Zentralnoteninstitut angewiesen, da es nur mit verhältnismäßig globalen Mitteln auf die Geschäftsbanken einwirken kann. Beispielsweise ist es der Zentralbank nicht möglich zu überprüfen, welche Kredite man etwa im einzelnen ohne volkswirtschaftlichen Schaden abbauen kann. Man denke nur an den Fall, daß bei einer Rückführung der kurzfristigen Kredite alle oder bestimmte Betriebsmittelkredite zur Aufrechterhaltung des Produktionsstandes zu Lasten von Krediten konsumtiver Verwendung geschont werden sollen. Im einzelnen müssen die Banken die Wirkungsweise selbst der Mittel administrativer Art besorgen. Zu bedenken ist ferner, daß wenn sich auch die Sollzinsen der Banken nach dem Diskontsatz der Zentralbank richten, doch viele Effekte gleichsam "unterwegs" zu Lasten der privatwirtschaftlich geleiteten Banken hängenbleiben, weil alle sonstigen Notenbankmaßnahmen, welche die Bankenliquidität verändern, wie etwa die Festsetzung der Mindestreservesätze oder der Rediskontkontingente, in der Zinsgestaltung der Banken unberücksichtigt bleiben. Das Ziel ihres Mitteleinsatzes erreicht die Notenbank im vollen Umfang nur, falls das Geschäftsbankensystem die Maßnahmen im Sinne der Zentralbank in eigenes Verhalten den Millionen Kreditnehmern gegenüber übersetzt.

Die klassische Kreditpolitik verzichtete auf solche zusätzlichen Anforderungen an die Geschäftsbanken. Mit der zunehmenden Komplizierung der Kreditbeziehungen gewann eine lenkende und leitende Haltung der Notenbanken an Bedeutung. Eine Geschäftsbank kann es heute mit ihren Prinzipien vereinbaren, gewisse wirtschaftspolitische Leitgedanken bei ihrer Kreditauslese zu beachten.

Vielfach laufen die Interessen von Zentralbanksystem und Geschäftsbankensystem parallel oder es ist ein weiter sog. Indifferenzbereich vorzufinden, in dem eine große Zahl von Kreditentscheidungen der Banken ohne erhebliche Beeinträchtigung

ihrer Eigeninteressen in oder ohne Übereinstimmung mit den Wünschen der Notenbank vorgenommen werden kann.

Im folgenden geht es vor allem um diesen Bereich, aber auch um eine darüber hinausreichende Unterstützung von Seiten des Geschäftsbankensystems zur möglichst zielgetreuen Weitergabe der Notenbankpolitik.

Von der Zentralbank gesetzte Richtpunkte können die Banken in reale Bedingungen umsetzen durch generelle oder spezielle Zinssatz- bzw. Kreditkostenänderungen, durch gezielte oder allgemeine Kreditmengenregulierungen, durch gewisse Variationen der Anforderungen an die Sicherheit des Kredits¹⁾, durch Anforderungen an die Liquidität, d.h. Fristigkeit der Kredite, und insbesondere durch Auslese unter den Zwecken, für die Kredite nachgefragt werden.

Äußern kann sich die Mithilfe der Banken sowohl in globaler Kreditvolumenbeeinflussung, als auch in selektiver, differenzierender Weitergabe der Wünsche der Notenbank. Im ersten Fall werden generelle Appelle an eine freiwillige Zurückhaltung im Kreditgeschäft oder konkrete Auflagen zur Kreditlimitierung fruchtbar. Zur zweiten Art der Mitarbeit seien zwei Meinungen gegenübergestellt. Während Linhardt meint, mit der zunehmenden Anwendung der Kreditselektion und Kreditrestriktion würde "die seit 150 Jahren bestehende und erprobte Zusammenarbeit zwischen Monopolbanken und Wettbewerbsbanken in sich zusammenfallen"²⁾, stellte der Präsident des Zentralbankrates der Bank deutscher Länder, Karl Bernard, fest: "Wir müssen vielmehr hoffen dürfen, daß die Banken, die ja unsere (der Bank deutscher Länder - d. Verf.) Sprache sprechen, also Sinn und Zweck unserer kreditpolitischen Maßnahmen begreifen können, der Tendenz unserer Politik entsprechend auch ihre eigenen, nunmehr ins einzelne gehenden Entscheidungen über Kreditgewährungen treffen ... Mir liegt nur daran, vor der Öffentlichkeit zu unterstreichen, daß die notwendige Differenzierung und Selektion in der Kreditgewährung nur im Zusammenwirken von Notenbank und Geschäftsbanken erreicht werden kann ..."³⁾

1) Dabei soll die notwendige Sicherung des Kreditinstituts selbstverständlich keineswegs gefährdet werden.

2) Linhardt, Kreditkontrolle, Essen 1954, S. 20

3) Ansprache am 2.7.1956 in Frankfurt/Main, abgedruckt in: Bank deutscher Länder, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 73 vom 4.7.1956, S. 1

Für die Notenbank nimmt die Bedeutung der Verbundenheit, der freiwilligen Kooperation mit größerer Bankenliquidität zu. Zur Zeit einer relativen Unabhängigkeit der Banken und in bezug auf das sog. "voluntary credit restraint program" der Vereinigten Staaten von Amerika äußerte die Bank deutscher Länder: "Das Zentralbanksystem wird im Interesse dieser Politik mit den verschiedenen Bankgruppen eine noch engere Fühlung als bisher wahren, um mit ihnen ständig die währungspolitisch beste Bewältigung aller größeren Kredittransaktionen anzustreben."¹⁾

Allerdings zeigt sich an einer Vielzahl von Beispielen, wie die Banken ihre privatwirtschaftlichen Interessen in den Vordergrund rücken und dabei die Ziele der Zentralnotenbank durchkreuzen. Im Jahresbericht der Bank deutscher Länder von 1950 heißt es beispielsweise, daß es den Banken gelungen sei, die von der Notenbank bekämpfte Kreditexpansion dadurch fortzusetzen, daß sie an die Stelle des Akzeptkredits weitgehend reguläre Wechselkredite treten lassen konnten²⁾. In jüngster Vergangenheit spielte angesichts der Bemühungen der Bundesbank, die Liquidität der Banken zu reduzieren, die Tatsache eine große Rolle, daß die Banken ihre Auslandsguthaben repatriierten. Entgegen den Wünschen des Zentralbankrates, den Konsumkredit einzuschränken, erweiterten die westdeutschen Geldinstitute vom September 1959 bis April 1960 ihre Kleinkredite um über 200 Millionen auf 986,5 Millionen DM. Gleichzeitig wurden die Teilzahlungskredite um 600 Millionen auf 4,24 Milliarden DM erhöht. Die Ausweitung der Kleinkredite wurde mit Hilfe intensiver Werbung erreicht.

Formal läßt sich nichts dagegen einwenden, daß die Banken im Zuge der Kreditschränkungen oftmals bei der Rückführung ihrer Kreditlinien den Weg des geringsten Widerstandes gehen und manchmal auch gehen müssen, um die gesetzten Termine einhalten zu können, dabei jedoch vor allem "gute" und kleine Schuldner treffen³⁾.

Die Überlegung, daß sich unerwünschte Verzerrungen ergeben könnten, veranlaßte die Zentralnotenbank zu folgenden Feststellungen: Es lägen keine Beweise

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juli 1951, S. 6

2) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1950, S. 12

3) Vgl. Rittershausen, H., Bankpolitik, Frankfurt/M. 1956, S. 150 f.

vor, "daß die Kreditrestriktionen besonders die kleinen und mittleren Betriebe trafen. Diejenigen Kreditinstitute, die hauptsächlich den Kleinkredit pflegen, sind infolge der kreditpolitischen Maßnahmen von Anfang August liquiditätsmäßig nicht in eine schwierigere Lage geraten als andere Institute. Vielfach ist ihre Position sogar günstiger geblieben."¹⁾ Von Befürchtungen auf Grund ähnlicher Gedankengänge wurde eine kleine Anfrage an die Bundesregierung getragen, in der angeregt wurde, im Interesse einer besseren Kreditversorgung des Mittelstandes Sparkassen, Banken und genossenschaftliche Kreditinstitute an den Guthaben der öffentlichen Hand zu beteiligen²⁾.

Bei geringer Bereitschaft der Geschäftsbanken zur Mitarbeit ist die Notenbank zum verstärkten Einsatz ihres Instrumentariums gezwungen. Besonders ihre qualitative Kreditpolitik wird sie nur mit Hilfe sehr vieler Instrumente durchsetzen können.

Erschwert wird die Steuerung der letzten Kreditnehmer durch deren unterschiedliche Kreditabhängigkeit und die Eingriffe des Staates³⁾ und den Kreditverkehr innerhalb des Sektors **W i r t s c h a f t s u n t e r n e h m e n u n d P r i v a t e**. Beispielsweise kann eine Aktiengesellschaft durch Ausgabe von Obligationen Reduktionen ihres Bankkredits auffangen. Kapitalsammelstellen, private Sparer und Wirtschaftsunternehmen geben möglicherweise Kredite dorthin, wo die Notenbank mit Mühe Kreditarmut erzeugen konnte.

Der **S t a a t** greift als Hoheitsträger in sämtliche Bereiche der Wirtschaft ein. Er gibt der Notenbank die gesetzlichen Grundlagen und reglementiert in gewissem Umfang das Geschäftsbankensystem und die übrigen Bereiche der Wirtschaft, verteilt Einkommen um, zieht Steuern ein, subventioniert und erteilt Aufträge möglicherweise an währungspolitisch unerwünschten Stellen, z. B. der Bauindustrie, nimmt Kredite von den Nichtbanken, dem Geschäftsbankensystem und der Zentralbank. Für die vielfachen währungsfeindlichen Eingriffe des Staates bedarf es keines Nachweises im einzelnen.

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Oktober 1959, S. 9

2) Vgl.: Die Irrlehre der Zinsspaltung, in: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, Nr. 15 vom 1. 8. 1956

3) z. B. die Versorgung mit Liquidität über Subventionen

Aus politischen und technischen Gründen kann die Notenbank auf diese Manipulationen des Staates nur bedingt Einfluß nehmen. Sie hat bei der Durchführung qualitativer Kreditpolitik entsprechende Maßnahmen zu ergreifen, damit der Staat ihre Politik nicht durchkreuzt.

Angesichts der dargestellten vielfältigen Kreditbeziehungen wird es der Notenbank unter Beachtung der relevanten Zusammenhänge jeweils nur dann gelingen, qualitative Politik wirkungsvoll durchzuführen, wenn sie ihre Mittel sorgfältig und lückenlos aufeinander abstimmt und Variationen in ihrer Wirkung entsprechend der jeweiligen Konstellation nicht übersieht. Der geschickte Einsatz mehrerer Instrumente ist in aller Regel wegen der Interdependenz im Kreditsystem notwendig und wird vielfach die Erreichung des angestrebten Zieles erst ermöglichen.

Soll beispielsweise ein Industriezweig, etwa die Bauindustrie als Brennpunkt der Konjunkturentwicklung, speziell in ihrer Kreditversorgung beschnitten werden, so könnte man neben den allgemeinen Maßnahmen zur Liquiditätsabschöpfung und der Zinserhöhung, die über den Kapitalmarkt die Baufinanzierung stark berührt, versuchen, besonders die Banken zu beschneiden, die das Baufinanzierungsgeschäft in größerem Umfang betreiben, etwa durch Sonderkürzungen der Kontingente oder erhöhte Mindestreserveberechnungen. Gleichzeitig werden keine Kredite mehr refinanziert, die an die Bauindustrie fließen; man verweigert die Herannahme von Bauwechseln zum Diskont oder Lombard, womit sich die potentielle Liquidität einer Bank verschlechtert. Will man zusätzlich keine administrativen Maßnahmen ergreifen, so können Aufforderungen an die Banken ergehen, sich bei Baufinanzierungen Zurückhaltung aufzuerlegen und im Fall der Nichtbefolgung Sanktionen angedroht werden. Verhandlungen mit der öffentlichen Hand können dazu führen, daß der Staat im Sinne der Notenbank seinerseits eigene Bauvorhaben zurückstellt und Unterstützungen an Wirtschaftsunternehmen und Private verzögert, verringert oder einstellt.

Dieses Beispiel soll als Andeutung für die unübersehbare Zahl von Konstellationen genügen, wie sie aus dem Schaubild, der Erläuterung der Kreditbeziehungen zwischen den einzelnen Elementen des nationalen Geld- und Kreditsystems, den Kreditformen und Notenbankmitteln abgeleitet werden können.

2. Beispiele¹⁾

Einige Maßnahmen, die die Notenbank unter Einsatz mehrerer Mittel zur qualitativen Kreditlenkung vornahm, werden in chronologischer Reihenfolge dargestellt. Beispiele qualitativer Kreditlenkung werden erst ganz verständlich, sobald die spezielle Zwecksetzung bekannt ist. Auf die nachfolgenden Kapitel 11 und 12 kann verwiesen werden, in denen nicht mehr ausschließlich die Technik der Kreditkontrolle diskutiert wird.

In den Beispielen ist die Handhabung der Kreditlenkung zu beachten. Entweder wird generell der Kredit abgebaut - im Bilde des Modells gesprochen: sämtliche Schleusen werden gedrosselt - oder einige Kreditarten erfahren trotz der Restriktion eine gewisse Lockerung. Schließlich wird auch versucht, die Kreditnachfrage, entweder auf Teilgebieten oder sogar generell anzuregen.

a) Die Kreditrestriktion von November 1948 bis zum Frühjahr 1949

Auf Grund der damaligen außergewöhnlichen Wirtschaftslage - insbesondere der Preisbindungen wegen - sah die Bank von einer drastischen allgemeinen Restriktion ab. Vor allem wurde mit Mengenregulierung gearbeitet, wobei neben den leichten allgemeinen Restriktionen stark gezielte Spezialbeschränkungen standen. Die Bank war bestrebt, die Kontrolle möglichst selektiv zu gestalten.

aa) Zentralbankbeschluß vom 2./3. November 1948 (zum Teil schon Beschlüsse vom 15. Juni und 24. Juni 1948):

Dieser Zentralbankratbeschluß verschärfte die Vorschriften für den Wechselankauf. Auf Grund dieses Beschlusses kaufte die Bank Handelswechsel nicht an, die von Kreditnehmern stammten, welche über Warenlager verfügten, die über das für den betreffenden Geschäftsbetrieb unbedingt notwendige Maß hinausgingen. Ebenso lehnte sie den Ankauf von Bankakzepten mit einer Laufzeit von mehr als 10 Tagen ab, falls diese Abschnitte nicht nachweislich der Finanzierung von Ein- und Ausfuhrgeschäften oder der Finanzierung der von Zentralbehörden angeordneten Lagerhaltung von bewirtschafteten Gütern dienten. Die Ausnahmeregelung trat nur in Kraft, wenn der Nachweis der Finanzierung

1) An dieser Stelle und in den nachfolgenden Kapiteln konnte auf eine Wiederholung bereits angeführter Zentralbankratsbeschlüsse nicht gänzlich verzichtet werden.

eines bestimmten Einzelgeschäfts erbracht wurde. Gleichzeitig wurde jedoch auf die Ausweichmöglichkeit durch Lombardierung verwiesen.

bb) Zentralbankbeschluß vom 24. November 1948:

Der Zentralbankrat ordnete die Begrenzung oder Rückführung des Kreditvolumens der Geschäftsbanken auf den Stand vom 31. Oktober 1948 an. Eine Überschreitung dieser Kreditlinie war nur in "volkswirtschaftlich dringenden Fällen" und nach vorheriger Fühlungnahme mit den Landeszentralbanken zulässig, um diesen "die Möglichkeit zu geben, auf die Kreditverwendung Einfluß zu nehmen"¹⁾.

cc) Am 1. Dezember 1948 trat die Erhöhung der Mindestreserven für Sichteinlagen an Bankplätzen von bis dahin 10 auf 15 v.H. in Kraft, alle übrigen Sätze blieben unverändert.

dd) Am 10. Dezember 1948 erging der Beschluß über die Erhöhung des Sonderzinses für Unterschreitung des Reservesolls von 1 auf 3 v.H. p.a. über den Lombardsatz.

b) Die Kreditrestriktion vom Oktober 1950 bis zum Frühjahr 1952

Nach einer Entspannungsperiode verschlechterte sich die währungspolitische Lage durch eine plötzliche Veränderung der wirtschaftlichen Situation hauptsächlich als Folge der Korea-Krise²⁾. Eine ungeheure Kreditschöpfung setzte ein, Produktionsengpässe, Preissteigerungen und eine Verschlechterung der Zahlungsbilanz beherrschten das Bild. Gegen diese Entwicklung waren die Mittel gerichtet, die mit den folgenden Beschlüssen zum Einsatz kamen. Mit eigenen Maßnahmen gewährte die Bundesregierung eine wirksame Hilfestellung.

aa) Mit Wirkung vom 1. Oktober 1950 wurden die Mindestreserven um durchschnittlich 50 % hinaufgesetzt, für Sichtverbindlichkeiten an Bankplätzen von 10 auf 15 %, an Nebenplätzen von 8 auf 12 %, für befristete Verbindlichkeiten von 4 auf 8 %; Spareinlagen blieben unverändert auf 4 %.

bb) Am 13. Oktober 1950 führte der Zentralbankrat die mengenmäßige Beschränkung des Akzeptkreditvolumens ein, was sich als die einzige erfolgreiche Restriktionsmaßnahme erwies³⁾. Den Banken wurde eine Rediskontierung von Bankakzepten versagt, wenn das eingereichte Material den Stand vom 12. Oktober 1950 überschritt, außer sofern sie bereits durch Zusagen

1) Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für die Jahre 1948/49, S. 6

2) Am 25.6.1950 fand der Überfall auf Südkorea statt.

3) Vgl.: Elastische Kreditkontingentierung, in: Der Volkswirt, Frankfurt/M. Nr. 6 vom 9.2.1951

gebunden waren. Sie mußten sich jedoch verpflichten, das Volumen bis zum 31. Dezember wieder auf diesen Stand zurückzuführen.

Selbst in dieser Restriktionsphase wurden Ausnahmen gemacht, sogar die Kreditnachfrage mittelbar durch "moral persuasion" angeregt. Einerseits blieben die Akzepte zur Finanzierung von Ausfuhrgeschäften oder der inländischen Ernte von der Beschränkung ausgenommen und andererseits heißt es in den Mitteilungen der Bank deutscher Länder vom Dezember 1950: "Wir erwarten, daß die Außenhandels-Banken die Gebühren und die Diskontsätze, die sie ihren Kunden in Rechnung stellen, aus Gründen der Exportförderung so niedrig wie möglich halten."¹⁾

So paradox es im ersten Augenblick erscheinen mag, daß gleichzeitig gebremst und angetrieben wird, so lassen sich doch zur selben Zeit zwei Ziele, nämlich die Übernachfrage im Innern zu dämpfen und die Zahlungsbilanzkrise zu beheben, nicht anders erreichen.

- cc) Diese Maßnahmen wurden von der Bundesregierung dadurch unterstützt, daß sie ab 16. Oktober 1950 eine 50 %ige Bardepot-Gestellungspflicht für beantragte Einfuhrdevisen vorschrieb und die noch nicht ausgenützten Import-Lizenzen kürzte.
- dd) Am 26. Oktober 1950 folgte eine Erhöhung des Diskont- und Lombardsatzes der Landeszentralbanken von 4 auf 6 % bzw. von 5 auf 7 %.
- ee) Am 2. November 1950 erging ein Beschluß, der die Landeszentralbanken aufforderte, sowohl die Wechseldiskont- als auch die Wechsellombardkredite um 10 v.H. des Standes vom 31. Oktober 1950 abzubauen.
- ff) Bald stellte sich heraus, daß die im Herbst ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichten. Am 1. März 1951 faßte der Zentralbankrat den Beschluß, der den Geschäftsbanken auferlegte, bis 31. Mai 1951 ihre kurzfristigen Ausleihungen um 1 Milliarde DM zu verringern. Auch hier wurden Ausnahmen zugelassen. Unmittelbar entsprach den aufgezeigten Zielsetzungen die Nicht-einbeziehung von Exportwechseln und -tratten²⁾, aber auch Flüchtlingskredite aus Mitteln der Vertriebenenbank-AG³⁾, Ernte- und Einlagerungskredite sowie Kohleimportwechsel blieben außer Ansatz.

1) Mitteilungen der Bank deutscher Länder, Nr. 7001/51 vom 28. 12. 1950

2) Beschluß vom 29. 3. 1951

3) Beschluß vom 12. 4. 1951

gg) Ab 15. März 1951 wurden Teilzahlungswechsel, ab 15. April Bauwechsel für Besatzungsaufträge nicht mehr refinanziert.

Deutlich wurde sichtbar, wie immer neue Sperren angelegt werden mußten, um den Kreditfluß einzudämmen, da die Wirtschaft schnell Wege findet, Beschränkungen zu umgehen. Die Erhöhung der Mindestreserven wurde z.B. kompensiert durch vermehrte Wechseleinreichung.

c) Die Kreditrestriktion seit Mitte 1955

Als Folge der Vollbeschäftigung traten Marktspannungen auf. Sehr erschwert wurde das Wirksamwerden der kreditpolitischen Maßnahmen durch die geringe liquiditätsmäßige Abhängigkeit einzelner Bankengruppen von der Zentralbank. Die Maßnahmen trugen dementsprechend in der Hauptsache quantitativen, globalen Charakter, auch wenn einige Beschlüsse ergingen, die etwas differenzierten.

Am 19. Mai 1956 beschloß der Zentralbankrat unter anderem, Wechsel in die Rediskontkontingente einzubeziehen, die bisher durch Nichtanrechnung privilegiert waren, wie Auslandswechsel und Exporttratten. Überdies wurde das Zinsprivileg der Exportwirtschaft abgebaut. Die Erhöhung der Mindestreservesätze um 1 v.H. mit Wirkung vom 1. Mai 1957 wurde mit gewissen Ausnahmen vorgenommen. Für Sichtverbindlichkeiten der kleineren Institute an Plätzen, an denen die Landeszentralbanken keine Niederlassungen unterhalten, blieben die Sätze unverändert, für die mindestreservepflichtigen Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern wurden sie für Sichtverbindlichkeiten auf 20 v.H. und für befristete Verbindlichkeiten und Spareinlagen auf 10 v.H. erhöht. Das zum 1. Mai 1957 um 15 % reduzierte Norm-Rediskontkontingent eines jeden Instituts wurde allmonatlich um den Betrag der von dem betreffenden Institut im Ausland aufgenommenen kurzfristigen Kredite (Rembours-, Akzept- und Barkredite und im Ausland rediskontierte Wechsel) vermindert, soweit sie nicht der Erstfinanzierung der Einfuhr und der Durchführung des Transithandels dienten.

d) Nach einer Periode der Krediterleichterung setzte im Herbst 1959 erneut eine restriktive Kreditpolitik ein. Auch diese vierte Restriktionsperiode

zeichnet sich durch quantitative und globale Maßnahmen aus. Nur an einigen Punkten ist ein differenzierendes Vorgehen nachzuweisen, das jedoch nicht mit einer qualitativen Kreditpolitik verwechselt werden darf.

Mangels schärferer Eingriffsmöglichkeiten auf die Staatsausgaben, die eine wesentliche Quelle der währungsgefährdenden Entwicklung darstellen, richtete die Bundesbank dringende Appelle an Regierung und Parlament. Als ungenügend erweisen sich ebenfalls die Befugnisse der Bank zur Eindämmung der Liquiditätsflut aus Deviseneingängen. Ohne eine wirkungsvolle Differenzierung zu versuchen, trifft die Bundesbank mit ihren Maßnahmen besonders den privatwirtschaftlichen Sektor der Wirtschaft.

Eine gewisse Beengung hinsichtlich der Finanzierung mittel- und langfristiger Exportaufträge trat mit der Reduktion des Plafonds B der Ausfuhrkredit-AG ein. Seit dem Beschluß vom 20. Februar 1960 betrug die Rediskontlinie nur noch 500 Millionen DM, der Beschluß vom 17. März 1960 kürzte sie auf 300 Millionen DM.

Leicht differenzierend wurde bei der Kürzung der Rediskontkontingente zum 1. März 1960 vorgegangen. Reduziert wurden Normkontingente bzw. Normkontingentsteile bis zum Betrage von DM 5 Millionen um 10 v.H. und darüber hinausgehende Kontingentsteile um 30 v.H.¹⁾

Von den Änderungen in der Anweisung der Deutschen Bundesbank über Mindestreserven²⁾ gingen kaum qualitative Wirkungen aus. Einige Bedeutung ist der Neufestsetzung des Reserveklassensystems mit dem Beschluß vom 9. Juli 1959 zuzumessen, wonach für die Abgrenzung von nunmehr vier Reserveklassen neuerdings auch der Bestand eines Institutes an Spareinlagen maßgebend ist. Damit trat eine verstärkte Differenzierung der Sätze nach der Größe der reservepflichtigen Bankinstitute sowie nach Bank- und Nebenplätzen ein.

Nach dem Beschluß vom 17. Dezember 1959 wird vom 1. Januar 1960 ab ein gegenüber dem 30. November 1959 zu verzeichnender Zuwachs an reservepflichtigen Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern mit den gesetzlich zulässigen Reserve-Höchstsätzen für die einzelnen Arten von Verbindlichkeiten belegt.

1) Beschluß vom 18.2.1960

2) Beschluß vom 16.4.1959

Zur Abwehr ausländischen Geldes wurden zusätzlich administrative Maßnahmen ergriffen, wie das Verzinsungsverbot für ausländische Sicht- und Termineinlagen und das Verbot der Abgabe von Geldmarktpapieren oder Wechseln an Devisenausländer¹⁾.

9. K a p i t e l

Die Richtung der gewünschten Einwirkung

Wenn ein elastisches Instrumentarium zur Verfügung steht, seine Wirkungsweise auf Grund der bekannten wirtschaftlichen Daten vorhersehbar ist, eine Durchführungsart der qualitativen Kreditlenkung als die günstigste erkannt ist und ein bestimmtes wirtschaftspolitisches Ziel angesteuert werden soll, steht die Zentralnotenbank vor der Entscheidung, auf welche wirtschaftlichen Fakten sie ihre kreditpolitischen Maßnahmen im einzelnen richten soll. Allzuweit ist der Spielraum allerdings nicht, da Ziel, Methode, Instrument und Wirtschaftsablauf häufig die Wahl des Ansatzpunktes der Kreditlenkung determinieren. Wiederum von der Stoßrichtung der kreditpolitischen Maßnahmen und den anderen aufgezeigten Faktoren hängt der Einsatz der Mittel ab. Diese und weitere Wechselbeziehungen werden an den Beispielen deutlicher²⁾.

Sieben Hauptrichtungen der Einwirkung heben sich voneinander ab, wenn man die kreditpolitischen Entscheidungen der Notenbank in der Bundesrepublik Deutschland genau betrachtet.

1. Förderung des Außenhandels

Die Verfolgung wirtschaftspolitischer Ziele erlaubt vielfach die Sonderbehandlung entweder des Außen- oder des Binnenhandels. Am augenfälligsten stellt sich das außergewöhnliche Bemühen um den Außenhandel dar, ein Bemühen, das besondere, tiefgreifende und umfassende Bedeutung erlangte, weil in ihm gleichzeitig mehrere Ziele gefördert wurden. Nach außen wurde die Erreichung eines Zahlungsbilanzgleichgewichts, im Innern die Steuerung der Beschäftigung, der Konjunktur und der Einfluß auf das Preis-

1) Beschluß vom 1.6.1960

2) Einige Wiederholungen lassen sich nicht umgehen. Beschlüsse des Zentralbankrates demonstrieren sowohl die wirtschaftspolitischen Mittel, die in Kap. 7 beschrieben wurden als auch deren Anwendung.

niveau verfolgt; nicht zuletzt stand die politische Zielsetzung, mit der Eroberung von Weltmärkten die Stellung der Bundesrepublik zu sichern.

Im folgenden nimmt der erste Berichtsteil, der der Exportförderung gewidmet ist, naturgemäß einen breiteren Raum ein als der zweite, der die Importpolitik behandelt.

a) Krediterleichterungen zur Förderung der Ausfuhr

Die ersten Ansätze zur Ausfuhrförderung wurden bereits 1948 sichtbar. Der Beschluß vom 15. Juni 1948 und seine Ergänzung vom 24. Juni 1948 erklärten diejenigen Bankakzepte, die aus Kundenziehungen herrührten und nachweislich der Finanzierung von Warengeschäften dienten, unter besonderer Hervorhebung von Ausfuhrgeschäften für diskontierbar. Als die Ankaufsbedingungen im Beschluß vom 2./3. November 1948 verschärft wurden, wurden unter anderem diejenigen Akzepte ausgenommen, die nachweislich der Finanzierung von Ein- und Ausfuhrgeschäften dienten. Am 30./31. August 1949 beschloß der Zentralbankrat: Für die Vorfinanzierung von Exportaufträgen, bei denen der Zeitraum zwischen Hereinnahme des Auftrags und rechtswirksamer Abnahme des Exportgutes mindestens neun Monate, grundsätzlich aber nicht mehr als zwei Jahre beträgt, kaufen die Landeszentralbanken von den Geldinstituten Ausgleichsforderungen in einer Gesamthöhe bis zu 100 Millionen DM an. Der zu finanzierende Exportauftrag muß den Betrag von 100.000, -- DM überschreiten. Der Exporterlös ist zum Rückkauf der Ausgleichsforderungen zu verwenden.

Ein weiterer Beschluß vom Ende des Jahres 1949 wird der Übersichtlichkeit halber in die Zusammenstellung der in den Jahren 1950/51 systematisch an mehreren Stellen einsetzenden Exportförderung aufgenommen.

In ihrem Geschäftsbericht vom Jahre 1950 gab die Bank deutscher Länder eine Übersicht, der weitgehend gefolgt wird¹⁾.

a) Sonderaktion zur Finanzierung mittel- und langfristiger Exportaufträge mit Hilfe der Kreditanstalt für Wiederaufbau:

Durch Beschluß vom 9./10. Februar 1950 wurde der Kreditanstalt für Wiederaufbau eine Refinanzierungszusage bis zum Betrage von DM 300 Millionen erteilt (durch Beschluß vom 14. Juni 1950 auf DM 400 Millionen

1) Vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1950, S. 95/96

und durch Beschluß vom 25. April 1951 auf DM 600 Millionen erhöht). Dieses Sonderkontingent soll der Kreditanstalt für Wiederaufbau die Finanzierung mittel- und langfristiger Exportaufträge auf Wechselbasis (Solawechsel) ermöglichen: Solawechsel der Exporteure, die im Rahmen dieser Aktion mit dem Indossament der Hausbank und dem Indossament der Kreditanstalt für Wiederaufbau versehen sind, werden vom Zentralbanksystem einschließlich der notwendigen Prolongationsabschnitte hereingenommen. Die Rediskontzusage ist in der Regel auf das einzelne Ausfuhrgeschäft abgestellt. Die Finanzierungshilfe soll den Zeitraum vom Produktionsbeginn bis zum Eingang des Exporterlöses überbrücken, nicht aber etwa Investitionen im Betrieb der Ausfuhrfirmen ermöglichen oder Betriebsmittel für allgemeine Exportzwecke bereitstellen.

b) Vorzugszinssätze für Exportkredite:

- aa) Wechsel, die auf Valuta lauten, werden zu bevorzugten Sätzen hereingenommen, und zwar in Anlehnung an die Diskontsätze jener Notenbanken, auf deren Währung die Wechsel ausgestellt sind (Beschluß vom 9./10. November 1949). Die gleiche Regelung gilt für DM-Wechsel auf das Ausland (Beschluß vom 22./23. März 1950).
- bb) Exporttratten, die vom Exporteur nach Kontraktabschluß ausgestellt sind, sind beim Zentralbanksystem diskontierbar, auch wenn sie nicht zum Akzept vorgelegt worden sind oder vorgelegt werden (Beschluß vom 15./16. November 1950 und vom 23./24. Mai 1951); sie werden zu den gleichen Vorzugssätzen abgerechnet, die für Auslandswechsel gelten (vgl. oben unter aa)). Diese Regelung erstreckt sich vorläufig nur auf Tratten aus Ausfuhrgeschäften mit bestimmten Ländern.
- cc) Die aus der Sonderaktion zur Finanzierung mittel- und langfristiger Exportaufträge stammenden Solawechsel (vgl. a)) werden zum Vorzugsatz von 4 % rediskontiert (Beschluß vom 29./30. November 1950), der Beschluß vom 7./8. November 1951 erhöhte den Satz auf 6 %, da der Anreiz ausgeschaltet werden sollte, die Refinanzierung auf jeden Fall in Anspruch zu nehmen.

Mit diesen Regelungen wurde nicht nur einer besonderen Geschäftsrichtung nicht die übliche Beschränkung auferlegt, sondern darüber hinaus

bemühte sich die Notenbank um eine Stimulierung der Geschäftstätigkeit.

c) Sonstige Ausnahmeregelungen zur Förderung der Ausfuhr:

- aa) Mit Beschluß vom 1. und 2. November 1950 konzedierte der Zentralbankrat, daß der Beschluß vom 13. Oktober 1950, wonach das Akzeptkreditvolumen auf den Stand vom 12. Oktober 1950 begrenzt wird, auf solche Akzeptkredite keine Anwendung findet, die der Ausfuhrfinanzierung dienen.
- bb) Bei der Feststellung, ob ein für einen Landeszentralbankbereich festgelegtes Rückführungssoll erreicht worden ist (Beschluß vom 28. Februar/1. März 1951) sollen Kredite, die von den Geschäftsbanken durch Hereinnahme von Exporttratten, Auslandswechseln und Solawechseln (aus der Exportförderungsaktion der Kreditanstalt für Wiederaufbau) gewährt werden, außer Ansatz bleiben, soweit ihr Gesamtbetrag den gleichartiger Kredite nach dem Stand vom 31. Januar 1951 übersteigt (Beschluß vom 29. März 1951).

In einem ähnlichen Sinne wurde auch in der vorhergehenden Restriktionsperiode gehandelt. "Immerhin war die Kreditkontingentierung, d.h. die grundsätzliche Beschränkung des Bankkredits auf den Stand vom 31.10.1948, keineswegs starr gedacht, und sie ist so auch nicht gehandhabt worden. Der Zentralbankrat hatte vielmehr schon im November 1948 Überschreitungen der Kreditgrenze für zulässig erklärt, sofern das im Interesse bestimmter dringlicher Kreditbedürfnisse, wie der Finanzierung des Außenhandels und behördlich angeordneter Einlagerungen notwendig war."¹⁾

Zu den beschriebenen Maßnahmen trat der Hinweis der Zentralbank auf die notwendige Mitwirkung der Geschäftsbanken zur Exportförderung. "Bezüglich der Exportfinanzierung schließlich sind die Banken mit allem Nachdruck darauf hingewiesen worden, daß es den Zielen der augenblicklichen Kreditrestriktionen geradezu zuwiderlaufen würde, wenn im Rahmen des Kreditabbaus Exportkredite ebenso behandelt würden wie Kredite, die offensichtlich der Ausdehnung der Inlandsnachfrage dienen."²⁾

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1949, S. 2

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom März 1951, S. 8

In der Folge sind die wichtigsten ergänzenden, erweiternden und wieder einengenden Beschlüsse zur Exportfinanzierung aufgeführt.

Im Beschluß vom 5./6. Dezember 1951 wurden zwei Entscheidungen gefällt. Die vom Direktorium im Rahmen einer allgemeinen Ermächtigung ausgesprochene Vorfinanzierungszusage für Investitionen in exportintensiven Industrien wurde von DM 110 Millionen auf 116 Millionen erhöht. Zum zweiten durfte von dem Grundsatz, daß Wechsel, die nicht angekauft werden können, auch nicht lombardierbar sind, in einem Ausnahmefall abgewichen werden: bei Wechseln, die mit Hilfe der Ausfuhrkredit-AG in Umlauf kamen und der Finanzierung von Ausfuhrgeschäften mit einer Laufzeit von mehr als einem Jahr bis zu höchstens vier Jahren dienten. Dieser Art von Exportfinanzierungswechseln konnte die Lombardfähigkeit zugesprochen werden, obgleich sie nicht diskontierbar waren.

Sowohl von der Limitierung des Kreditvolumens der Geschäftsbanken, als auch von der Kontingentierung der Wechselfinanzierung wurden auch späterhin Kredite weitgehend entbunden, die der Exportförderung dienten. Mit Wirkung vom 1. Mai 1952 wurde für jedes einzelne Kreditinstitut der ihm bei seiner Landeszentralbank zur Verfügung stehende Rediskontkredit durch Festsetzung eines Kontingents begrenzt. Unter anderem konnten die Landeszentralbanken außerhalb des Kontingents rediskontieren

- a) Auslandsakzepte und DM-Akzepte von Ausländern;
- b) Exporttratten;
- c) Wechsel, die im Rahmen der vom Zentralbanksystem für die Finanzierung mittel- und langfristiger Exportgeschäfte eingeräumten Rediskontlinien von DM 600 Millionen und von DM 126 Millionen (Jugoslawiengeschäfte) mit dem Giro der Kreditanstalt für Wiederaufbau oder der Ausfuhrkredit-AG versehen sind.

Die ersten Abschwächungen in der Exportförderung setzten mit dem Beschluß vom 6. Oktober 1954 ein, wonach sich bei Finanzierungen mit Hilfe des sog. Plafonds B der Exporteur in der Regel mit 40 % des Auftragswertes selbst beteiligen mußte, und zwar aus eigenen Mitteln oder durch Rückgriff auf seine allgemeinen Fazilitäten bei der Hausbank.

Einige Jahre später begann der Abbau aller Exportprivilegien.

Im Zuge eines energisch restriktiven Kurses der Zentralnotenbank im Mai 1956 wurde der Exportwirtschaft das Zinsprivileg nach und nach entzogen. Vom 18. Mai an wurden Auslandswechsel, Auslandsschecks, DM-Akzepte von Ausländern und Exporttratten nur noch zum allgemeinen Diskontsatz angekauft. Praktisch das Ende der Bevorzugung der Exportwirtschaft bedeutete die dritte kreditpolitische Maßnahme im Mai 1956, nämlich die Einbeziehung der vom Zentralbanksystem angekauften Exportwechsel und -schecks in die Rediskontkontingente der einzelnen Kreditinstitute.

Vom 1. April 1957 an war Voraussetzung für den Ankauf von Exporttratten, daß die Ware im Zeitpunkt des Ankaufs bereits zum Versand gebracht worden war¹⁾. Ab 1. Dezember 1957 wurden Exporttratten und seit Ende Februar 1958 deren zulässige Prolongationen nicht mehr angekauft²⁾.

Eine wesentliche Verschärfung auch für den Export brachte noch der Beschluß vom 3. Mai 1957, wonach das Norm-Rediskontkontingent um die von den betreffenden Instituten im Ausland aufgenommenen kurzfristigen Kredite (Rembours- und Akzeptkredite, Barkredite und im Ausland rediskontierte Wechsel) vermindert wurde. Besonders gegen die Einbeziehung der Rembourskredite in das Rediskontkontingent wurden Bedenken geäußert, da diese Maßnahme den Zweck, den hohen Aktivsaldo der Zahlungsbilanz abzubauen, auf falschem Wege zu erreichen suche, nämlich über die Drosselung der Ausfuhr, statt über die Förderung der Einfuhr. Möglicherweise würden von dieser Maßnahme gerade die Importbanken betroffen und es ergäbe sich somit eine Behinderung der Einfuhrfinanzierung³⁾.

Das Auslaufen der Tratten-Finanzierung erweckte in den betreffenden Wirtschaftskreisen ebenfalls Befürchtungen hinsichtlich einer fühlbaren Behinderung des Exports.

Bei einem Bestand von etwa 200 Millionen DM rediskontierter Exporttratten und einem durchschnittlichen Monatsexport von 3 Milliarden war diese Besorgnis unbegründet.

Ab 1. Mai 1957 belief sich der Plafond B der Kreditanstalt für Wiederaufbau auf 500 Millionen DM⁴⁾ und wurde mit Beschluß vom 17. März 1960 auf

1) Beschluß vom 9./10.1.1957

2) Beschluß vom 21./22.8.1957

3) Vgl.: Am falschen Hebel, in: Handelsblatt, Düsseldorf, Nr. 47 vom 19.4.1957

4) Beschluß vom 20.2.1957

300 Millionen DM herabgesetzt. Diese Rediskontlinie darf nur für Kredite mit einer Laufzeit von mindestens einem Jahr und höchstens vier Jahren in Anspruch genommen werden¹⁾. Schon die Beschlüsse vom 18. Mai und 25. Juli 1956 wirkten einengend; danach sollte die Finanzierungshilfe zwar im allgemeinen den Zeitraum vom Produktionsbeginn bis zum Eingang des Exporterlöses überbrücken, doch bei der Ausfuhr von sog. Massengütern, die im Rahmen des normalen Produktionsprogramms eines Herstellers erzeugt oder ab Lager verkauft werden, durfte die Dauer der Produktion und der Lagerung nicht in die Laufzeit der Finanzierungshilfe einbezogen werden. Für diese Art von Geschäften wurde die Hilfestellung des Zentralbanksystems also nur zur Überbrückung des Zeitraums zwischen der Versendung der Ware und dem Eingang des Exporterlöses gewährt.

b) Maßnahmen zur Förderung des Imports

Auch auf die Lenkung des Imports richtete sich die Kreditpolitik der Zentralbank in der Bundesrepublik.

Im Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949 heißt es: "Der legitime Kredit kann und soll aber unter den gegenwärtigen Wirtschaftsverhältnissen verbilligt und erleichtert werden. Das gilt insbesondere für den Einfuhrkredit ..."²⁾

Ihre Entsprechung fand die Exportförderung zum Zwecke des Ausgleichs der defizitären Zahlungsbilanz in einer - allerdings recht kurzlebigen - Importbeschränkung mit Hilfe der Bardepot-Gestellungspflicht. Nicht einbezogen in die Berechnung eines damals gültigen Rückführungssolls wurden laut Beschluß vom 6. September 1951 bei der Restriktionsaktion die Wechsel zur Finanzierung des Kohleimports aus den Vereinigten Staaten, soweit die Abschnitte mit der Bezeichnung "Amerikawechsel" versehen waren.

Eine Erleichterung des Imports trat auf eine Mitteilung der Bank deutscher Länder vom 19. Januar 1952 in Kraft:

"Unter Aufhebung unserer Mitteilung Nr. 7032/51 vom 10. März 1951 erteilen wir den Außenhandelsbanken erneut die Ermächtigung zum Ankauf von DM-Akzepten deutscher Importeure, die ihnen von ausländischer Seite angeboten werden."³⁾

1) Beschluß vom 6.2.1957

2) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Mai 1949, S. 8/9

3) Mitteilungen der Bank deutscher Länder, Nr. 7018/52 vom 19.1.1952

In neuester Zeit begünstigt die Regelung im Beschluß vom 18. Dezember 1958 den Import. Nach dieser Verlautbarung der Bundesbank sind Privatkonten ankaufsfähig, das sind DM-Akzepte der zum Privatkontmarkt zugelassenen Akzeptbanken, die der Finanzierung von Einfuhr- und Transitgeschäften dienen und höchstens noch 90 Tage laufen.

Förderungsmaßnahmen, die sich auf den Binnenhandel beziehen, werden im folgenden in verschiedener Sicht beleuchtet.

2. Sonderbehandlung von Krediten aus dem Inland und aus dem Ausland

Über einige Zwecksetzungen sind die Maßnahmen zur Beeinflussung von Import und Export und die zur Steuerung der internationalen Währungsströme eng verknüpft. Unmittelbar berühren sie die Zahlungsbilanzsituation, strahlen auf das innere Preisniveau, die Beschäftigungshöhe und vieles mehr aus. Wenn auch diese Zahlungsströme nur sehr lose mit einer Kreditlenkung in Verbindung stehen, beispielsweise selbst den Außenhandel unmittelbar kaum berühren, so rundet sich doch das Bild erst mit Einbeziehung der Untersuchung von internationalen Währungsströmen.

Selbstverständlich sind Beispiele erst nach der Einführung einer weitreichenden Freizügigkeit im internationalen Zahlungsverkehr in diesem Zusammenhang sinnvollerweise zu suchen.

Je weniger Einschränkungen den freien Zahlungs- und Kreditverkehr im Laufe der vergangenen Jahre behinderten, desto mehr wurde die Diskontsatzgestaltung von der Zinssatzentwicklung im Ausland abhängig. Kollisionen zwischen der - einerseits binnenwirtschaftlich und andererseits außenwirtschaftlich - zweckmäßigen Diskontsatzhöhe konnten andere Maßnahmen nur zum Teil mildern.

Seit Anfang des Jahres 1955 durften die von Exporteuren, in begrenztem Umfang auch von Importeuren unterhaltenen Währungsreserven verzinst und unter gewissen Voraussetzungen auch überzogen werden. Damit wurde erreicht, daß die expansive Wirkung auf das Geldvolumen durch DM-Auszahlung von Deviseneingängen hinausgeschoben wurde.

Weiterhin versuchte man gegen die zunehmende Aktivierung der Zahlungsbilanz und Liquidisierung der Banken durch neue Mittel einzuschreiten.

Beschluß vom 10. April 1957: DM-Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern werden vom 1. Mai 1957 ab mit einem Satz von 20 v.H. für Sichtverbindlichkeiten und von 10 v.H. für befristete Verbindlichkeiten und Spareinlagen belegt.

Beschluß vom 3. Mai 1957: Das Norm-Rediskontkontingent wird außerdem allmonatlich um den Betrag der von dem betreffenden Institut im Ausland aufgenommenen kurzfristigen Kredite (Rembours- und Akzeptkredite, Barkredite und im Ausland rediskontierte Wechsel) vermindert, soweit diese nicht der Erstfinanzierung der Einfuhr und der Durchführung des Transit handels dienen.

Beschluß vom 8. August 1957: Mit Wirkung vom 1. September 1957 werden die Reservesätze für mindestreserverpflichtige Sichtverbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern auf 30 v.H. und für mindestreserverpflichtige befristete Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern auf 20 v.H. erhöht. Erst mit Wirkung vom 1. April 1959 wurden die Mindestreservesätze für die Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern auf den Stand der Reservesätze für die Verbindlichkeiten gegenüber Deviseninländern gesenkt.

Zum 1. Mai 1958 traten neue Anweisungen über Mindestreserven in Kraft. Eine wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Regelung besteht darin, daß Verbindlichkeiten aus Fremdwährungseinlagen nicht mehr generell, sondern nur noch insoweit von der Reservepflicht freigestellt sind, als ihnen Guthaben bei ausländischen Banken - nach Abzug der zur Deckung von Akkreditiv- und sonstigen Deckungsguthaben der Kundschaft im Ausland unterhaltenen Guthaben - gegenüber stehen¹⁾.

Beschluß vom 17. Dezember 1959: Vom 1. Januar 1960 ab wird ein gegenüber dem 30. November 1959 zu verzeichnender etwaiger Zuwachs an reservenpflichtigen Verbindlichkeiten gegenüber Devisenausländern mit den gesetzlich zulässigen Reserve-Höchstätzen für die einzelnen Verbindlichkeitsarten belegt.

Beschluß vom 17. März 1960: Verbindlichkeiten aus Fremdwährungseinlagen werden nunmehr auch insoweit von der Reservepflicht freigestellt, als ihnen

1) § 2 Abs. 3 bzw. 1 der Anweisungen über Mindestreserven vom 1.5.1958

Anlagen in ausländischen Geldmarktpapieren mit einer Laufzeit von höchstens zwei Jahren gegenüberstehen.

Beschluß vom 1. Juni 1960: Auf ausländische Sichteinlagen bei deutschen Kreditinstituten dürfen per sofort keine Zinsen mehr vergütet werden ... Geldmarktpapiere oder Wechsel dürfen per sofort an Devisenausländer nicht mehr abgegeben werden ... Die bisher bei der Mindestreserveberechnung zugelassene Kompensation von Fremdwährungseinlagen mit der Summe der bei ausländischen Banken unterhaltenen Guthaben und Geldmarktanlagen im Ausland wird mit Wirkung vom 1. Juli 1960 aufgehoben.

3. Sonderbehandlung von wirtschaftlichen und soziologischen Gruppen

Eine tiefere Gliederung umfaßt Gruppen, die je nach der Zielsetzung wirtschaftlich oder soziologisch bestimmt sind, deren einzelne Elemente jedoch auch zuweilen mehreren Gruppen zuzuordnen sind. Diese Überschneidungen scheinen aber weniger problematisch zu sein als die zum Teil willkürliche Zuordnung eines Tatbestandes zur Gruppenorientierung oder zur Orientierung nach Zweckbesetzungen.¹⁾

An Stelle einer theoretischen Durchleuchtung aller möglichen Mittelkombinationen zur Beeinflussung einer unübersehbaren Zahl von Gruppen werden einige Beispiele aus der Notenbankpraxis in der Bundesrepublik aufgeführt.

Über die Vorfinanzierungsaktionen der Bank deutscher Länder wurde bereits an anderer Stelle ausführlich berichtet²⁾. Unter anderem erklärte sich die Bank im Juli 1951 in diesem Zusammenhang bereit, gewisse Investitionen in den Grundstoffindustrien bis zum Betrage von reichlich DM 100 Millionen über die Kreditanstalt für Wiederaufbau vorzufinanzieren. Die zugesagten Mittel wurden verhältnismäßig rasch in Anspruch genommen. Schon im Mai und Juni des Jahres 1949 wurden bedeutendere Beträge durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau insbesondere dem Kohlebergbau und der Elektrizitätswirtschaft zur Verfügung gestellt. Diese Politik stand im Einklang mit den Ausführungen eines Mitglieds des Direk-

1) Vgl. S. 177 ff

2) Vgl. S. 16 ff.

toriums der Bank deutscher Länder vom Herbst 1951, der sagte, es komme darauf an, im Rahmen einer "Politik kompensatorischer Kreditselektion" einen Teil des Kreditvolumens auf die Engpässe hinzulenken, z.B. zur Verbesserung der Kohlenversorgung¹⁾.

Da eine Hauptlast der Währungssicherung vom Bankensektor getragen werden muß, liegt es nahe, diesem Wirtschaftszweig bezüglich seiner Ertragslage eine gesonderte Beachtung angedeihen zu lassen. Einzelne Gruppen von Banken hatten besonders in den ersten Jahren nach der Währungsumstellung vom 20. Juni 1948 mit größeren Schwierigkeiten zu kämpfen. Dem wurde an der empfindlichsten Stelle, der Festlegung der Mindestreservesätze, Rechnung getragen. Schon die Beschränkung der Reservesatzerhöhung vom Ende des Jahres 1948 auf Kreditinstitute an Plätzen, an denen die Landeszentralbanken vertreten sind, schonte kleinere Institute mit ihren relativ größeren Rentabilitätsproblemen. Doch erst die Differenzierung der Sätze im Frühjahr 1952 sollte diejenigen Institute schützen, die mit der Währungsreform in eine schwierige Situation geraten waren. Das waren insbesondere diejenigen, die mit einem sehr hohen Block von Ausgleichsforderungen belastet waren und deren Liquiditätslage zudem ungünstig war, weil die Kreditanforderungen ihrer Kundschaft stärker anstiegen als ihre Einlagen. Bis in die Gegenwart läßt sich diese Entwicklungstendenz verfolgen. Daß gleichlaufend indirekt der mittelständische Kredit gefördert wurde, dürfte als erwünschte Nebenwirkung zu werten sein.

Erst Mitte 1953 gab die Berliner Zentralbank dem Standpunkt der Berliner Banken nach, daß mit Rücksicht auf die Rentabilität des Bankenapparates die Erhöhung der Zinssätze um ein halbes Prozent und damit die Angleichung an das westdeutsche Zinsniveau vorzunehmen sei.

Die Politik der Mittelstandsförderung von seiten der Bundesregierung nahm auch die Notenbank in einer Reihe ihrer Entscheidungen auf; so insbesondere in den Vorfinanzierungsprogrammen.

Andere kreditpolitische Entscheidungen befaßten sich mit einer Besserstellung von Flüchtlingen und Vertriebenen in der Kreditgewährung. Die Zentralbank

1) Vgl. Die Welt, Hamburg, Nr. 229 vom 1.10.1951

begnügte sich dabei nicht mit der Hilfestellung für die Bundesregierung über das Schwerpunktprogramm¹⁾, sondern verfügte beispielsweise für die von der Vertriebenenbank-AG verbürgten Flüchtlingskredite im Rahmen der vom Zentralbankrat beschlossenen Restriktionsmaßnahmen folgendes: "Der Zentralbankrat hat in seiner Sitzung vom 11./12. April 1951 die Bestimmungen über die Rückführung des kurzfristigen Kreditvolumens der Geschäftsbanken an Wirtschaftsunternehmen und Private, soweit es sich um von der Vertriebenenbank-AG verbürgte Flüchtlingskredite handelt, im Interesse einer Förderung der Flüchtlingsbetriebe wie folgt ergänzt:

- I. Kurzfristige Betriebsmittelkredite an Vertriebene, für die die Vertriebenenbank-AG die Bürgschaft übernommen und die Mittel bereitgestellt hat, bleiben bei der Berechnung des Kreditvolumens im Rahmen der Rückführungsaktion insoweit außer Ansatz, als solche Kredite den Bestand an gleichartigen Krediten per 31. Januar 1951 übersteigen. Dies gilt auch für denjenigen Teil des Kredits, für den das betreffende Kreditinstitut die Haftung selbst übernimmt.
- II. Durch vorstehende Sonderregelung werden die kurzfristigen Flüchtlingskredite oben genannter Art in einem bestimmten Umfang aus der Kreditrestriktion herausgenommen, d.h. der jeder Geschäftsbank auferlegte Gesamtrückführungsbetrag ermäßigt sich um den Zuwachs an diesen Flüchtlingskrediten ab 1. Februar 1951."²⁾

Derselbe Beschluß sieht vor, daß unter den erwähnten Bedingungen Kredite an Vertriebene bei der Feststellung, ob und inwieweit die Kreditgewährung des Instituts den Richtsätzen entspricht, unberücksichtigt bleiben.

4. Lenkung über die ökonomischen Funktionen der Kredite

Ist eine Steuerung der Kreditströme in Gruppen umschliessende Bereiche unangebracht, bleibt immer noch eine Beeinflussung nach den Funktionen, welche die Kredite erfüllen sollen. Höchst unrationell wäre beispielsweise der Versuch, auf die vielen Betriebe der Investitionsgüterindustrie einzuwirken, wenn man zur gewünschten Lenkung der Investitionstätigkeit statt dessen die dafür aufgewendeten Kredite kontrollieren kann, also bei der ökonomischen Funktion an-

1) Vgl. S. 20

2) Rundschreiben der Landeszentralbank von Bayern, Nr. 32 vom 8.5.1951

setzt. Das eine Beispiel, die Exportförderung, verdeutlicht diese Blickrichtung am besten; sie muß hier aber außer Betracht bleiben, da im folgenden nur noch binnenwirtschaftlicher Sicht Raum gegeben wird.

Es kann für die Währungssicherung nicht gleichgültig sein, ob sich der Konsum-, der Betriebsmittel- oder der Investitionsmittelkredit relativ stärker oder schwächer verändert. Weitere Differenzierungen werden an den folgenden Beispielen aufgezeigt.

Mit dem Vordringen des Konsumfinanzierungskredits wurde die Aufmerksamkeit der Kreditpolitik auf die Besonderheit und die Gefahren dieser Kreditart gelenkt. Am bekanntesten in der internationalen Konsumkreditsteuerung ist die Regelung in den Vereinigten Staaten, doch haben auch andere Länder in der verschiedensten Weise gezielte Maßnahmen gegen die Konsumfinanzierung ergriffen¹⁾.

Umfassend wirksam und ausreichend gerecht geschieht die Lenkung, wenn der Konsumentenkredit schlechthin einbezogen wird. In der Bundesrepublik wird allein der Teilzahlungskredit, und der wiederum nur, wenn er in die Form einer wechselfähigen Verpflichtung gebracht ist, von Sonderregelungen getroffen. Von sonstigen, nicht so deutlich erkennbaren Kreditierungen für Konsumzwecke abgesehen, bleiben bei dieser Regelung die Kleinkredite der Großbanken und das A- und B-Geschäft der Teilzahlungsbanken unbeachtet²⁾. Ausführungsbestimmungen zu den Beschlüssen des Zentralbankrats betreffend den Ankauf von Teilzahlungswechseln gibt das Rundschreiben Nr. 87 der Landeszentralbank von Bayern vom 27. Juli 1949, in dem sich ebenfalls die reservierte Haltung der Notenbank gegenüber den Teilzahlungskrediten in Verbindung mit der Auferlegung volkswirtschaftlicher Verantwortung auf die Geschäftsbanken äußert: "Wir möchten in diesem Zusammenhang betonen, daß nach wie vor gegen eine übermäßige Ausdehnung des Teilzahlungsgeschäfts grundsätzliche Bedenken bestehen, da die Kreditkosten der Wirtschaft hierdurch verteuert und die preissenkenden Tendenzen abgeschwächt werden können. Außerdem ist zu bedenken, daß diese Art von Geschäften nur mit Vorsicht

1) Vgl. Kapitel 4, S. 25/26 ff

2) Im wesentlichen wurden die bereits auf Seite 84 ff aufgeführten Regelungen getroffen.

entsprechend dem jeweiligen Wechsel der Konjunktur gehandhabt werden darf und daß eine zu weitgehende Förderung des Inlandabsatzes exporthemmend wirken könnte."¹⁾

Mit diesen Maßnahmen wurde eine ganz bestimmte Finanzierungsart betroffen und gleichzeitig damit hauptsächlich ein Verwendungszweck von Krediten, nämlich die Konsumfinanzierung. Es läßt sich schwer quantitativ messen, wieviel höher das Volumen an Teilzahlungskrediten der Geschäftsbanken läge, wenn die Zentralnotenbank nicht diskriminiert hätte. Jedenfalls wird damit dieser Kreditzweig von der Bankenliquidität und von restriktiven Maßnahmen der Notenbank wesentlich abhängiger gemacht als andere Kredite, bei denen gewisse Ausweichmöglichkeiten belassen sind.

Konsumgewohnheiten und Einkommenshöhe begrenzen den Konsumkredit, so daß die Konsumausgaben keinen weiten Schwankungen unterliegen. Anders sind die Investitionsausgaben geradezu Träger der Konjunktur. Verständlicherweise richtet sich die Aufmerksamkeit der Notenbankleitung auf den Strom von Krediten investiver Verwendung. Wenige spezielle Beispiele seien erwähnt.

Im August 1949 entschloß sich die Bank deutscher Länder, im Rahmen ihrer gesetzlichen Möglichkeiten den Geldinstituten durch eine außergewöhnliche Refinanzierungshilfe die Gewährung langfristiger Produktions- und Investitionskredite im Vorgriff auf die Kapitalbildung zu erleichtern. Als Refinanzierungsmittel wurde der Ankauf von Ausgleichsforderungen vorgesehen, wobei die Geldinstitute verpflichtet wurden, die betreffenden Titel aus dem künftigen Anfall an endgültigen Finanzierungsmitteln zurückzuerwerben. Es wurde ein Betrag von DM 200 Millionen für die Gewährung von Investitionskrediten zugesagt, wobei die Landeszentralbanken für eine angemessene Verteilung auf die einzelnen Bankengruppen sorgen sollten²⁾. In der Unterstützung des Programms der Bundesregierung zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom Januar 1950 setzte die Bank deutscher Länder ihre Politik der Konjunkturstimulierung auch mit Hilfe der Vorfinanzierung gewisser Investitionsvorhaben fort.

Mit Beschluß vom 18. Juli 1951 erklärte sich der Zentralbankrat damit einverstanden, daß die Bank deutscher Länder der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die

1) Vgl. S. 84/85

2) Vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für die Jahre 1948/49, S. 10

dieser am 31. Dezember 1951 und 30. Juni 1952 zustehenden Zinsen und Tilgungsbeiträge aus ECA- und GARIOA-Krediten bis zur Höhe von DM 106,1 Millionen bevorschußt. Der Vorschuß sollte die Kreditanstalt für Wiederaufbau instand setzen, programmierte und bereits in Angriff genommene Investitionsvorhaben in den Engpaßbereichen, deren endgültige Finanzierung aus dem Aufkommen auf Grund des Investitionshilfegesetzes zugesagt war, vorzufinanzieren.

Eine Besonderheit stellt die Finanzierung des Schiffsbaus dar. Der Jahresbericht der Bank deutscher Länder von 1952 meldet eine Rediskontzusage über DM 190 Millionen für bestimmte Seeschiffsbauwechsel, die Ende April 1953 nur noch mit 9 v.H. (gegen 77 v.H. Ende 1951) in Anspruch genommen war¹⁾. In Höhe dieser Rediskontzusage wurden Seeschiffsbauwechsel von der Zurechnung zum Rediskontkontingent ausgenommen.

Eine Sonderbehandlung erfuhr die Baufinanzierung, da erfahrungsgemäß der Bausektor ein Zentrum konjunktureller Entwicklungen ist. Im Zuge der Vorfinanzierungskredite in den Jahren 1949 und 1950 wurde gesondert ein Wohnungsbauprogramm unterstützt. Mit Beschluß vom 1. März 1950 wurde eine Überbrückung durch verschiedene Transaktionen geschaffen²⁾.

Neben diesem Programm stand die Zulassung zur Refinanzierung von Akzepten, die der kurzfristigen Zwischenfinanzierung von Bauvorhaben dienten³⁾. Mit dem Beschluß vom 20. Oktober 1955 wurden Wechsel, die der Zwischenfinanzierung von Bauvorhaben dienten, von den Landeszentralbanken nicht mehr angekauft. Schon vom 15. April 1951 an wurden Bauwechsel für Besatzungsaufträge nicht mehr refinanziert.

Auch zur Verhinderung spekulativer Lagerhaltung ergriff die Bank deutscher Länder einige Maßnahmen. Im Monatsbericht vom Juli 1950 schreibt sie zu dieser Frage: "So wichtig es ist, staatliche Einlagerungen, besonders soweit sie auf Einfuhren beruhen, zu finanzieren und damit eine möglichst ökonomische Verwendung der verfügbaren Warenbestände zu sichern, so wenig darf

1) Vgl. Geschäftsbericht der Bank deutscher Länder für das Jahr 1952, S. 34/35

2) Vgl. S. 19/20

3) Beschlüsse vom 24.5.1949 und 22./23.3.1950

andererseits eine spekulative private Lageranreicherung zugelassen oder gar begünstigt werden. Das Zentralbanksystem hat deshalb die Geldinstitute er- sucht, jede Kreditgewährung sorgfältig daraufhin zu prüfen, ob sie nicht einem ungerechtfertigten Durchhalten von Vorräten dient, und angekündigt, daß für solche Transaktionen jedwede Refinanzierungshilfe versagt werden wird."¹⁾ Spezielleren Charakter haben die Hilfsmaßnahmen zur Erntefinanzierung, die sich in mancherlei Techniken abspielte; z.B. wurden Ausnahmen von den Kreditbeschränkungen und Kreditzusagen zugelassen und vorgenommen.

Der Finanzierungshilfe der inländischen Ernte dienten beispielsweise 1950 die Ausnahmen von der Akzeptkreditbeschränkung für diese Zwecke. Als Sonderregelung beim Rückführungsbeschluß vom 28. Februar/1. März 1951 blieben bei der Berechnung des Rückführungssolls des kurzfristigen Kreditvolumens außer Ansatz:

- a) Kredite für den Umschlag der inländischen Ernte²⁾, jedoch nur nach sorgfältiger Prüfung des Einzelfalls und insoweit, als sie die Kredite übersteigen, die zur Finanzierung von Getreideimporten und der inländischen Ernte am 31. Januar 1951 gewährt worden sind³⁾;
- b) Kredite des unter Führung der Landwirtschaftlichen Rentenbank gebildeten Bankenkonsortiums zur Finanzierung der zentralen Einlagerung von Getreide⁴⁾, von Fetten, Ölen, Eiern sowie von Fleisch und Fleischerzeugnissen⁵⁾ insoweit, als sie über den Stand vom 31. Januar 1951 hinaus gewährt worden sind.

Beschluß vom 31. Juli 1952: Getreide- und Futtermittelwechsel können grundsätzlich mit einer Standardlaufzeit von drei Monaten hereingenommen werden, um die Einlagerung von Getreide und Futtermitteln in den Handels- und Verarbeitungsstufen zu erleichtern und damit zugleich die an die zentralen Stellen herantretenden Finanzierungsanforderungen herabzudrücken.

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Juli 1950, S. 4

2) Getreidewirtschaftsjahr 1951/52

3) Beschluß vom 18. 7. 1951

4) Beschluß vom 4./5. 7. 1951

5) Beschluß vom 6. 9. 1951

5. Sonderbehandlung von Krediten zur Finanzierung bestimmter Güter

Eine weitere Differenzierung der Kreditverwendung ist unschwer denkbar. Unmittelbar auf bestimmte Güter oder Gütergruppen können sich kreditpolitische Maßnahmen richten, wenn die Steuerung nach Wirtschaftsgruppen und Funktionen noch zu ungenau ist. Naturgemäß treten wieder die üblichen Abgrenzungsschwierigkeiten auf.

Ausgesprochen punktuell ist die Sonderförderung landwirtschaftlicher Maschinen zu nennen. Wohl handelt es sich um eine Investitionsförderung in der Landwirtschaft im Sinne der allgemeinen Wirtschaftspolitik nach dem Landwirtschaftsgesetz, doch ist der Sektor dieser Maschinenarten so eng, daß man von einer gezielten Förderung einer bestimmten Güterart sprechen muß. Nach einem Beschluß vom 21. März 1956 wurden Wechsel, die zur Finanzierung von Teilzahlungsgeschäften begeben waren, vom Zentralbanksystem nur noch rediskontiert, soweit es sich um Abschnitte handelte, die der Finanzierung des Erwerbs von landwirtschaftlichen Maschinen dienten.

6. Lenkungsmaßnahmen nach regionalen Gesichtspunkten

Liegen strukturelle Unterschiede im Wirtschaftsaufbau eines Landes vor, kann es zweckmäßig zur günstigsten Erreichung der gesteckten Ziele sein, die kreditpolitischen Maßnahmen ungleich auf einzelne Gebiete zu richten.

Derartige Versuche deuteten sich in der Vorfinanzierung des Arbeitsbeschaffungsprogramms der Bundesregierung an. Mit Beschluß vom 5./6. Dezember 1951 wurde die Erweiterung der Überbrückungshilfe bestimmt, welche die Bundesregierung instand setzen sollte, in bestimmten Landesteilen ein beschränktes Zusatzprogramm zu vollenden, das in einem ganz besonderen Maße zusätzliche Arbeitsplätze schaffen sollte.

Die Sonderstellung Berlins kommt in der abweichenden Kreditpolitik gegenüber der Bundesrepublik zum Ausdruck¹⁾ und verdichtet sich in der Sonderbestimmung des § 45 Bundesbankgesetz für Berlin. Bezeichnend dafür war beispielsweise die am 25./26. Januar 1949 erteilte Rediskontzusage für bestimmte Bankakzepte, die den Warenumschatz von Berliner Erzeugnissen

1) Lange Zeit wurde Berlin gegenüber der Bundesrepublik durch ein niedriges Zinsniveau und weniger Kreditrestriktionen bevorzugt.

förderten. Laut Beschluß vom 22. August 1957 wurden Exporttratten aus Berlin auch noch über den 1. März 1958, dem Zeitpunkt, an dem der Ankauf von Exporttratten eingestellt wurde, vom Zentralbanksystem hereingenommen.

7. Kapitalmarktförderung

Auf verschiedene Weise ist es der Zentralbank möglich, sich kapitalmarktfördernd zu betätigen, wobei ein unmittelbarer Eingriff nicht der Regel entspricht. Ihre Ziele kann sie mittels Zinspolitik, entsprechender Beeinflussung mit dem Kapitalmarkt verbundener Kredite, Freigabe gesperrter Konten für diesen Zweck und schließlich spezieller Refinanzierungszusagen verfolgen.

Beispielsweise wurden folgende Maßnahmen getroffen:

Laut 3. Durchführungsverordnung zum Festkontogesetz erfolgte die Freigabe der Anlagekonten zum Zwecke des Ankaufs bestimmter Wertpapiere. Der Zentralbankrat hat als geeignete Papiere für den Erwerb aus Anlagekonten einen Katalog von Papieren festgelegt.

Über die Jahre hinweg war Ziel der Kapitalmarktpolitik eine "organische Senkung des Kapitalmarktzinses"¹⁾. Bernard vertrat die Meinung, daß die Diskontsenkung unmittelbar auf den Kapitalmarkt ausstrahlen wird²⁾.

Inwieweit bei der Politik der Zentralnotenbank, welche die Konsumfinanzierung betrifft, die Überlegung miteinbezogen wurde, daß der Konsumkredit in Vollbeschäftigungszeiten das zur Verfügung stehende Kapital zu verknap-pen tendiert, läßt sich nicht schlüssig nachweisen³⁾.

Im übrigen berichten jeder Geschäftsbericht und fast alle Monatsberichte der Zentralbank von deren Bemühungen um den Kapitalmarkt. Nähere Ausführungen würden den vorgegebenen Rahmen sprengen.

In vielfacher Stoßrichtung - sieben Möglichkeiten wurden aufgezeigt - lassen sich die von der Notenbank angestrebten Ziele durchsetzen. Der Zweck der

1) Monatsbericht der Bank deutscher Länder vom Januar 1953, S. 6

2) Vgl.: Das Zinsniveau soll gesenkt werden, in: Die Welt, Essen, Nr. 127 vom 3.6.1954

3) Vgl. Lutz, F., Weniger Teilzahlungskredit? Ein Mittel zur Regulierung der Hochkonjunktur, in: Handelsblatt, Düsseldorf, Nr. 77 vom 2.7.1956

vorhergehenden Überlegungen lag nun nicht nur darin, tatsächlich erfolgte qualitative Kreditlenkung der Zentralnotenbank in der Bundesrepublik aufzuzeigen, sondern auf die Vielfalt der Wege zur Erreichung der Ziele der Notenbank hinzuweisen. Es kann weniger Aufgabe einer mit einem feingegliederten und wirkungsvollen Instrumentarium ausgerüsteten Kreditpolitik sein, überhaupt einen Weg zur Lösung vorhandener Probleme zu finden, als vielmehr den Weg zu beschreiten, der einen optimalen Erfolg erwarten läßt. Ungezählte Auswahlmöglichkeiten bieten sich an, lassen sich doch die Mittel in vielfacher Anordnung mit einer oder mehreren Richtungen der notenbankpolitischen Einwirkung kombinieren.

Zusammenfassung und Ausblick

Den besten Überblick über die dargestellten Probleme der qualitativen Kreditlenkung vermittelt eine knappe Rückschau auf den Gang der Darlegungen unter Hervorhebung einiger wichtiger Gesichtspunkte.

Nach der Präzisierung der Fragestellung wurde ein Blick auf die geistigen Grundlagen, auf denen die qualitative Kreditlenkung aufzubauen hat, auf die gewollte Wirtschaftsordnung und auf die Träger des wirtschaftlichen Geschehens geworfen. Bedeutsam für die qualitative Kreditpolitik ist vor allem die zu wenig koordinierte Politik der wirtschaftspolitisch relevanten Instanzen und die begrenzte Einwirkungsmöglichkeit der Zentralnotenbank auf die wirtschaftlich wesentlichen Entscheidungen. Allein von diesen Grundlagen her kann es sinnvoll sein, die Aufgaben der Notenbank zu untersuchen und damit eine erste Entscheidung über die Verwendung der qualitativen Kreditlenkung zu fällen. Schärfere Konturen erhalten die Probleme, wenn man sowohl die Wirtschaftspolitik des Staates als auch die wirtschaftspolitischen Ziele der Notenbank ins Kalkül zieht.

Ein kurzer Rückblick auf die Lage in Deutschland vor der Errichtung des Systems der Landeszentralbanken und der Vergleich mit Gepflogenheiten in anderen Ländern sollen die Schlußfolgerungen, die aus den Kapiteln 1 - 3 im Kapitel 6 gezogen wurden, untermauern und Wertungen aus wirtschaftlicher und rechtlicher Sicht vorbereiten. In diesem Abschnitt 3 geht es darum, die Zulässigkeit der qualitativen Kreditlenkung sowohl vom wirtschaftlichen als auch vom juristischen Standpunkt zu prüfen und auf Vor- und Nachteile sowie auf Entwicklungsmöglich-

keiten und Gefahren hinzuweisen. Ein letztes Urteil über die Verwendung, eine Empfehlung oder Ablehnung der qualitativen Kreditkontrolle wurde den wirtschaftspolitischen Instanzen zugewiesen, die der jeweiligen wirtschaftspolitischen Grundüberzeugung und den wirtschaftlichen Gegebenheiten folgend ihre Entscheidung zu fällen haben.

Die Darlegungen über die Durchführung der qualitativen Kreditkontrolle leitet eine Zusammenstellung der Grundarten qualitativer Kreditlenkung ein. In der darauffolgenden Untersuchung der währungspolitischen Notenbankinstrumente auf Differenzierungsmöglichkeiten finden Einteilungskriterien aus dem Kapitel "Rechtliche Grundlagen" ihre Fortsetzung. Die technische Seite ist mit den Überlegungen über das Zusammenwirken der Notenbankmittel abgeschlossen. Eng verknüpft ist die reine Technik der differenzierten Anwendung der Notenbankinstrumente mit den wirtschaftlichen Daten, die Voraussetzung ihrer Verwendung sind.

Mit dem Wissen um die Problematik der Wirtschaftsordnung, den Konflikten bei der Verwirklichung mehrerer Ziele, der währungspolitischen Technik und den wirtschaftlichen Daten konnte in den abschließenden Ausführungen, welche die Konkretisierung der qualitativen Kreditpolitik, die Richtung ihrer Einwirkung an Beispielen aufzeigen, auf eine Beurteilung und auf Hinweise bezüglich der Motivierung und sonstige Fragen verzichtet werden.

Es wurde versucht, einerseits ein Gleichgewicht zwischen grundsätzlichen, insbesondere ordnungspolitischen Fragen und der technischen Durchführbarkeit der qualitativen Kreditlenkung und andererseits zwischen theoretischen Erörterungen und der Darstellung tatsächlicher Vorgänge herzustellen.

Die Vielfältigkeit der Probleme, die mit der qualitativen Kreditlenkung verbunden sind, zeigt sich nicht nur in den Argumenten, die sich mit der grundsätzlichen Zulässigkeit der qualitativen Kreditpolitik beschäftigen, sondern ebenso in Fragen der technischen Anwendung; denn die Notenbank kann ihren Hebel bei den einzelnen Banken oder Bankengruppen, bei den einzelnen Kreditarten, bei aktueller oder potentieller Liquidität ansetzen, über Preise oder Mengen regulieren, formale oder materielle Anforderungen stellen, mit privatwirtschaftlichen oder administrativen Mitteln arbeiten und vieles mehr.

Theoretische Überlegungen und viele Beispiele konnten den Nachweis erbringen, daß qualitative Kreditkontrolle betrieben wird. Die qualitative und die quantitative Steuerung sind so eng miteinander verzahnt, daß sie niemals ganz voneinander zu trennen sind. Es lassen sich nur die Schwerpunkte der Kreditpolitik unterscheiden. Wie irgendein anderes wirtschaftspolitisches Lenkungsmittel ist die qualitative Kreditlenkung wertfrei. Es wäre völlig verfehlt, sie als bürokratische planwirtschaftliche Maßnahme zu sehen. Als Instrument der Wirtschaftsbeeinflussung würde sie eine Zentralverwaltungswirtschaft wohl verwenden, doch dient sie - richtig und zur rechten Zeit angewandt - ebenso einer marktwirtschaftlichen Ordnung. Vielleicht ist es gerade die qualitative Kreditkontrolle, die gegen marktwirtschaftsschädigende Einflüsse, wie Konzentration und Monopolisierung in einem zunehmend komplizierter werdenden wirtschaftlichen Ablauf mit einigem Erfolg eingreifen und Strukturverzerrungen auflösen, d.h. die Marktwirtschaft schützen kann. Tatsächlich schälte sich in der politischen Entwicklung der letzten Jahre die Tatsache heraus, daß als kontinuierlich und wirkungsvoll handelnde Institution zur Sicherung der Währung und mancher darüber hinausreichender wirtschaftspolitischer Aufgaben sich allein die Zentralnotenbank bewährt hat. Kommen in dieser Position auf die Zentralbank weitere Aufgaben zu, die sie wohl in der Hauptsache über Mengenregulierungen bewältigen wird - ergänzende qualitative Kontrollen sind hier bekanntlich unumgänglich -, dann wird damit zu rechnen sein, daß die qualitative Kreditlenkung an Bedeutung gewinnt.

Lebenslauf

Kurt Preißler, geboren am 30. Juli 1933 in München als Sohn des kaufmännischen Angestellten August Preißler und seiner Ehefrau Maria, geborene Baumeister.

Besuch der Volksschule vom Frühjahr 1940 bis Herbst 1943 in München und bis Juni 1944 in Traunstein, der Oberschule in Traunstein von September 1944 bis Februar 1947 und der Oberrealschule München-Pasing von Februar 1947 bis Juni 1953. Reifeprüfung am 14. Juli 1953 an der Oberrealschule in Pasing.

Vom 1. August 1953 bis 31. Juli 1955 Lehrzeit bei der Bayerischen Hypotheken- und Wechsel-Bank mit Abschlußprüfung vor der Industrie- und Handelskammer.

Wintersemester 1954/55 Beginn des Studiums der Volkswirtschaftslehre an der Universität München und Ablegung der Diplomprüfung im Wintersemester 1958; dazwischen ein Studiensemester im Sommer 1956 an der Hochschule für Welthandel in Wien.

Seit November 1960 bei der Bayerischen Staatsbank in München tätig.

